政治学名著译丛

政党政府

Party Government

谢茨施耐德 

姚尚建 沈洁莹 译

天津出版传媒集团

天津人民出版社

政党政府 Party Government

我们如何才能真正理解政党？在谢茨施耐德的经典研究中，他阐明了六项关键要素：政党是一个试图去控制政府的组织；政党间的竞争异常激烈；大党设法保持他们对小党的绝对优势；虽然政党的内部过程值得美国政治学进行专题研究，但尚未获得普遍的关注；政党一个是围绕竞选的成长过程；而最重要的也许是政党组织内部的权力分配。

但是《政党政府》一书并非仅仅关注政党，更着眼于现代民主的理论与实践，这本书因此成为迄今为止被引用次数最多、最具争议，或许也是关于政党最具影响力的一本著作。谢茨施耐德质疑政府的目的、谁来统治，以及如何执政才能不违背政府的初衷，这些一直以来都是美国民主的软肋。他带领读者彻底而又深入地审视政党和美国政府。从历史的视角出发并为政党辩护，谢茨施耐德对政治本身的分析十分尖刻，他尤其关注影响政府以及被政府影响的利益集团的数量。他描述了各种不同的政治组织——大党、压力集团和小党——并研究了美国体系下两党制的特征。

小西德尼·A.皮尔森对谢茨施耐德及其对政治科学所做出的贡献给出了引入注目的全新介绍。《政党政府》文字优美、妙趣横生，是研究政治科学、政府及美国政治理论的学者们的必读书目。

关于作者

谢茨施耐德（1892—1971）曾被聘为“约翰·E.安德鲁斯”教授，于1930年至1970年间于卫斯理安大学教授政府课程。他还著有《政治、压力与关税》《争取政党政府》和《美国政治中的平衡与变化》。

小西德尼·A.皮尔森是瑞德福大学政治科学系的名誉退休教授，也是Transaction出版社“自由主义思想库”（Library of Liberal Thought）的丛书编辑。

策划编辑：王 康

责任编辑：郑 玥

特约编辑：王 琤

封面设计：明轩文化·魏程程





定价：45.00元

政治学名著译丛

政党政府

Party Government

谢茨施耐德 著

姚尚建 沈洁莹 译



天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

政党政府/（美）谢茨施耐德著；姚尚建，沈洁莹译. —天津：天津人民出版社，2016.9
（政治学名著译丛）
ISBN 978-7-201-10797-4

Ⅰ.①政… Ⅱ.①谢…②姚…③沈… Ⅲ.①政党-研究-美国②国家行政机关-研究-美国 Ⅳ.①D771.264②D771.231

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 221611 号

政党政府
ZHENGDANGZHENGFU

出　　版　天津人民出版社
出 版 人　黄　沛
地　　址　天津市和平区西康路 35 号康岳大厦
邮政编码　300051
邮购电话　（022）23332469
网　　址　http://www.tjrmcbs.com
电子信箱　tjrmcbs@126.com

策划编辑　王　康
责任编辑　郑　玥
特约编辑　王　琤
封面设计　明轩文化·魏程程

制版印刷　高教社（天津）印务有限公司
经　　销　新华书店
开　　本　710×1000 毫米　1/16
印　　张　13.75
插　　页　2
字　　数　200 千字
版次印次　2016 年 9 月第 1 版　2016 年 9 月第 1 次印刷
定　　价　45.00 元

上海市公共管理一流学科项目资助

上海市I类高原学科公共管理学科资助

总　序

古希腊伟大的思想家亚里士多德有一句名言:人是天生的政治动物。在亚氏看来,人类之所以在本性上属于政治动物,是因为在自然界中只有人类具有理智,能够区分善与恶、正义与不义,而作为古希腊政治生活核心的城邦,其目的正是为了改善人的生活,"城邦不仅为生活而存在,实在应该为优良的生活而存在"(亚氏语)。亚里士多德的这一命题难免带有一定的时代烙印,但它揭示出了自古以来人类同政治的不解之缘,而且其中蕴含了这样一层深刻的含义:人是天生的政治动物,因为只有人类才能够追求一种以善和正义为目的的优良生活。

亚里士多德的这一命题受到卡尔·马克思的特别关注。马克思从历史唯物主义出发,揭示出政治现象不是从来就有的,而是人类生产和生活发展到一定阶段的产物,因此严格地说,人最初只是一种社会动物而非政治动物。但是,如果不能抽象地说人是天生的政治动物的话,那么至少在阶级社会中,毫无疑问人就成为了地地道道的政治动物,正像马克思所说:"人是最名副其实的政治动物,不仅是一种合群的动物,而且是只有在社会中才能独立的动物。"

正因为人是最名副其实的政治动物,开展对政治问题的研究并努力改善政治生活就成为人类不懈追求的理想和目标。从柏拉图的《理想

国》、圣·奥古斯丁的《上帝之国》、莫尔的《乌托邦》,到洛克的《政府论》、密尔的《代议制政府》,再到马克思的《法兰西内战》、列宁的《国家与革命》和毛泽东的《新民主主义论》;从雅典的城邦民主、古罗马的共和国,到资产阶级的三权分立、议会主权和普选制,再到巴黎公社和人民代表大会制,数千年来,一个又一个伟大的政治家和思想家都在探索通过良好的政治形式造福于人类社会,广大的民众也为追求优良的政治生活而付出了艰辛的努力乃至生命的代价。我们业已看到,人类的政治文明取得了巨大的进步,民主、自由、平等、正义的观念正逐渐深入人心,虽然它们尚未完全变成人类政治生活的现实。

在中国,政治历来被置于十分重要的地位。毛泽东曾指出政治是统帅、是灵魂。然而,匪夷所思的是,我们对于政治的研究却不能说十分看重。建国后,作为专门研究政治现象的学科——政治学竟被视为"伪科学"而被取缔。改革开放后,政治学在中国得以恢复和重建,并取得了可喜的成绩。但应该看到,时至今日,中国政治学与国际先进水平相比在理论研究和学科建设方面还有一定的差距,与我国社会科学其他一些重要学科相比发展得也不够快,与改革开放和现代化建设实际进程的需要相比还显得相当滞后。因此,加强我国政治学的研究和建设,仍然是一个十分紧迫的任务,邓小平在改革开放之初所提出的政治学要"补课"的话目前仍具有很强的现实意义。而在这方面,认真学习和借鉴国外政治学的理论和知识,正是我们进行"补课"并努力建设中国自己的政治学的一个重要环节。

新中国成立后至"文化大革命"前,以商务印书馆为代表的中国出版界曾组织翻译了包括洛克的《政府论》、孟德斯鸠的《论法的精神》、密尔的《论自由》等在内的一些西方政治学的经典著作,为我国的社会科学的研究开阔了视野。只是受当时环境的制约,所译著作的数量和种类都十分有限。改革开放以来,中国学术界在译介国外政治学著作方面取得了长足的进展,不仅继续翻译出版了诸如柏拉图的《理想国》、亚里士多德

的《政治学》、霍布斯的《利维坦》、卢梭的《社会契约论》、伯克的《法国革命论》、汉密尔顿等人的《联邦党人文集》、托克维尔的《论美国的民主》等20世纪以前的经典著作,而且开始推出了一批现、当代的西方政治学名著,如拉斯韦尔的《政治学》、熊彼特的《资本主义、社会主义和民主》、波普尔的《开放社会及其敌人》、摩根索的《国家间政治》、伊斯顿的《政治体系》、达尔的《民主理论的前言》、李普塞的《政治人》、哈贝马斯《公共领域的结构转型》、阿尔蒙德与维巴的《公民文化》、亨廷顿的《变迁中社会的政治秩序》、罗尔斯的《正义论》、诺齐克的《无政府、国家与乌托邦》、林德布洛姆的《政治与市场》、阿尔蒙德等人的《比较政治学》等等。这些著作的翻译和出版,为中国政治学的重建和发展起到了至关重要的作用,其意义和价值已得到了我国政治学界的公认。

时下有一种观点认为,中国政治学今后的主要任务是加强"本土化"。如果这种观点意在说明中国政治学应该在吸收人类一切先进的理论和文化的基础上形成具有自身特色的理论体系,以及加强对中国自身现实问题的研究,这当然是可以成立的;但如果这一说法旨在反对进一步引介国际上的政治学理论,甚至是打着"本土化"的旗号拒斥国外政治学的理论和方法,试图让中国的政治学闭门造车,那就很不可取了。中国政治学的本土化固然需要,但政治学的本土化与政治学的国际化应当是并行不悖的,而且只有在国际化的视野下我国政治学的本土化才能真正提升档次,才能真正在世界政治学界占有一席之地。实际上,中国政治学在改革开放后的重建与发展基本上是在马克思主义理论的基础上汲取和消化西方的理论而取得的,我国学者目前所使用的一些重要概念、理论、范畴和术语,基本都可以找到国外的学术渊源。从一定意义上说,20年来我国政治学所走的路也就是向西方学习和借鉴之路,是坚持"拿来主义"之路,其中对西方政治学的译介可谓功不可没。可以毫不夸张地说,没有西方学术著述的译介,中国政治学就不可能达到目前这样的学术水平。对于国内政治学界而言,今后继续引进和借鉴西方理论、

翻译和出版西方著作,仍然应成为一项十分重要的基础性工作。因此,我们仍需一点"拿来主义"的精神和勇气。当然,这并不意味着对西方学术著作的兼收并蓄,而是要取长补短,洋为中用,其目的正是为了发展具有中国特色的政治学,服务于我国的社会主义政治文明建设。

本译丛的翻译和出版,正是我们继续国内学术界上述努力的新的尝试。由于20世纪西方政治学的高度发展,该领域的著作蔚为大观,流派纷呈,名家迭出。其研究包括行为主义、功能主义、历史主义、新制度主义、后现代主义以及政治哲学、政治社会学、政治经济学、政治心理学、政治人类学、比较政治学、国际政治学等众多理论和方法,涵盖了理论与实践、经验与规范、静态与动态、制度与文化、宏观与微观、历史与现实、个别与一般、本国与外国等各个研究层面。虽然我国政治学在恢复和重建的20年中已做了不少译介西方著述的工作,但也只是触及到西方政治学之巨大冰山的一角,大量的现、当代的西方政治学经典著作尚未被完整地介绍到国内,至于近20年西方政治学新产生的名著,译介得就更少。本丛书旨在选择现、当代西方政治学的经典和名著予以翻译出版,为进一步译介西方政治学并促进我国的学术发展尽一份绵薄之力。虽然西方政治学卷帙浩繁,而我们的人力、物力和能力又均有限,但只要条件允许,我们就将不遗余力地逐步进行本丛书的翻译和出版工作,尽可能把更多的优秀学术著作呈现给读者。

我们真切希望这一工作能够得到学界同仁和广大读者的关心和支持,并欢迎提出宝贵的意见和批评。

本丛书的翻译出版计划,得到了福特基金会(The Ford Foundation)的资助,谨向福特基金会及其有关项目官员表示诚挚的谢意!

胡　伟

2003年秋于上海交通大学

国际与公共事务学院

中译本序言

谢茨施耐德(E. E. Schattschneider)(1892—1971)是美国当代著名的政治学家,1956—1957 任美国政治学会主席。先后任教于哈佛、耶鲁、哥伦比亚、密歇根等大学,代表作品有《政治压力和关税》《政党政府》《争取政党政府》《半主权的人民》等。在谢茨施耐德的时代,美国政党已经有了一个多世纪的漫长历史。但是在政治学界,政党没有引起政治学界足够的关注。谢茨施耐德批评了美国政治学对政党制度的轻视,梳理了美国政治学自 1853 年出版弗兰西斯·列伯(Francis Lieber)《公民自由与自治》(*Civil Liberty and Self - Government*)以来的美国政治学对政党的研究历史,他发现这些学者要么是对政党制度轻描淡写,或者是置之不理——如美国 19 世纪伟大的政治哲学家约翰·伯格斯(John W. Burgerss)在其 1890 年出版的《政治科学与比较宪法》(*Political Science and Comparative Constitutional Law*)就属此类。在该书中,作者过多地关注了总统选举却忘记了政党。只有英国政治学家布赖斯(Bryce)和俄国政治学家奥斯特罗古尔斯基(Ostrogorski)在世纪之交首次撰写了关于美国政党制度的著作。因此谢茨施耐德的《政党政府》(*Party Government*)可以说是美国进行政党政府系统研究尤其是责任政党政府理论研究的

开山之作。

在《政党政府》中，谢茨施耐德首先论述了美国政治过程中的政治主体。在他看来，美国的政治过程主要是由政党（指大党）、地方首脑和小党、压力集团组成的。继而他强调了美国政党的功能。作为责任政党政府理论的首倡者，谢茨施耐德认为政党制度恰恰构成民主制度的核心。谢茨施耐德高度评价了政党政治的作用，他指出，政党政治区别了民主与独裁政治，建立了现代政治哲学。政党不是现代政府的附属物，它们处于现代政府的中心，并扮演着决定性和创造性的角色。但是他话锋一转，批评美国现行政治体制却是和公共责任相疏离的，或者说，美国的政府是不负责任的政党政府。在《政党政府》中，谢茨施耐德认为这主要是由于美国政党的分散性造成的。在分散的政党结构中，各级政党对自身主张的关注远远超过对公共主张的关注，而在公共主张与自身主张之间的分裂已经渗透到整个政党的生命乃至每一个角落。这种分裂直接导致政党政府的公共责任的疏离与旁落。从政党组织结构看，美国的政党也是高度下沉的，与其相对的中央政党却是无纪律、高度透明甚至是被虚构的。

因此在美国如何重建责任政党政府则成为谢茨施耐德的重要工作。应该指出的是，谢茨施耐德不是在《政党政府》一书中完成这一具体构思的，而是他随后的《争取政党政府》和其执笔的美国政党委员会报告《走向更加负责的两党制》（1950）中完成的。但是在《政党政府》中，谢茨施耐德也作了一些铺垫性工作。他强调，首先，要建立强大的政党。谢茨施耐德对政党的松散性深恶痛绝，认为政党完全沦落为角逐权力的工具，毫无价值可言。这样选举产生的政府也不过是各种利益组织的“拳击袋”而已，根本谈不上履行应当承担的公共责任。其次，要强调次大党（the Second Major Party）作为反对党的关键地位。谢茨施耐德同时指出，在美国的两党制中，反对党垄断反对权也是不容忽视的。在选举中，出于对执政党的由于单一席位选区的制度安排，使美国的选票不可能集中

于其一身，次大党作为总是能有效地煽动对执政党的反对，并由于单一席位选区的简单多数的选举制度而获得对反对权的垄断地位。再次，改革政治体制，把压力集团纳入政党体制内运行。压力集团存在很多缺陷，但是试图取缔压力集团是不可能的，因为这是由美国的公民自由权所决定的。但是谢茨施耐德认为发明良好的政治架构，代表他们的政治主张，吸纳压力集团的积极因素，并将其纳入正常的政治轨道上来还是十分必要的。因为少数有利益主张被聆听的权利，但是他们没有进行治理的权力，而后者只有在加入政党之后，才能拥有这一权力。而只有政党至上的地位确定以后，这一切才有可能。

在《政党政府》一书的总结中，谢茨施耐德再次对美国现行的政党政府体制充满了担忧，他强调，首先，只有高度集中的政党体制才能建立真正的责任政党政府，才能够重整美国的民主。而由压力集团主导的政府则是不可想象的。其次，政党政府还是一个民主的理论原则。因为它是一个动员多数的特殊的政治组织，而多数恰恰也是民主的重要体现。再次，政党政府还是一个权力与自由的解决方案，即只有政党政府才能同时保障自由的意志。最后，政党是宪法外的积极产物，虽然美国政党政府的产生不是法定（legal）的过程，却是一个理智（intellectual）的过程。政党政府也将使宪法问题的解决简单化。

综观《政党政府》全书，我们看到，谢茨施耐德的分析有结构功能主义分析的痕迹。他清晰地看到，在美国，政党的分散必然造成政党的分裂，分裂的党是谈不上什么纪律的，而一个没有纪律的政党如何保证执政纲领的通过与施行？一个不能言行一致的政党如何承担公共的责任？一个不能承当公共责任的政党如何组建一个负责任的政党政府？这一连串的问题压迫着谢茨施耐德。谢茨施耐德也看到这一连串问题的复杂性，他的解决方案是从组织再造起步的，试图通过削减地方政党的政治恩赐，减少地方政党的政治功能，从而实现政党的统一。

但是问题又走到了另外一面，在美国政党体制中，一个削弱了政治

功能的地方政党的边界在哪里？我们知道，在谢茨施耐德的时代，地方政党的基本功能就是在选举中召开预选会议。而美国的预选会议又是通过“分层”选举进行的——即是指政党地方人士在地方选区会议上选出参加高一级行政区会议的代表，这一级代表再依次选出参加州一级会议的代表，最后由州一级的会议代表选出参加本党全国提名代表大会的代表的民主过程。这是美国法定的选举过程，从而使决定总统候选人的程序始于基层，始于地方领袖。因此党代表基于基层的选拔方案，这使他们必然依附于产生他们的地方政党组织和地方政党领袖，这也是由他们的政治生命的产生过程决定的。那么要想保持党的一致性和纪律性，就必然要对这一预选制度进行改革，而这恰恰碰到了美国政治体制的基石——联邦主义和分权主义，而任何动摇美国政治制度基础的努力都是十分艰难的。这也似乎预示了谢茨施耐德的努力必然回到起点的痛苦过程。

作为美国政治学尤其是政党理论的经典著作，《政党政府》在相当长时期内被美国一些高校列为教科书。该书初版于 1942 年，当时由 Holt, Rinehart & Winston 出版社出版，后来经过不同的出版社多次再版，本书翻译的书稿是依据 2004 年 Transaction Publisher 出版社的最新版本进行的。由于版权问题，本书的翻译时断时续，先后持续了七年，在这七年中，得到了著名政治学学者胡伟教授的大力支持和鼓励。天津人民出版社的王康老师多次询问本书的进展，并积极促成该书的出版。当然，面对这样的一部政治学名著，译者虽然抱着良好的愿望，希望能准确地反映其时代的政治学光辉，但是由于个人理论功底的不足，一定不能穷尽其全部思想的传达，也希望能得到诸位专家的批评指正。

译者

2015 年 10 月于华东政法大学

目　录

图表目录

序言 谢茨施耐德和美国民主的政党之争?*

在把谢茨施耐德的《政党政府》介绍给新一代的美国政治学者时，将其誉为“经典”再恰当不过。在已有的研究美国政党的著作中，它无疑是最常被引用、最易引起争议，亦或是最具影响力的著作。但它的价值不仅在其政党的研究方面。如果它仅仅是一部关于美国政党的著作，那么随着时间的流逝，它也会逐渐褪色，因为新的研究和不可避免的政治变化都将使其过时。那些被我们称之为“经典”的美国政治学著作，如果它们确实不负盛名，那是因为它们都提出了政体层面的问题：质疑政府的目的，谁来统治，以及政府的组建应如何与其根本目标保持一致。这正是美国民主的理论和实践层面上永远的断层。而现代民主的理论与实践正是谢茨施耐德著作的核心。

任何对现代民主本质的探究都会立即面临一个现实的和哲学的问题：我们拥有的是何种政体，这一政体在现实中是被捍卫还是被批判，依据的又是哪一种民主理论？事实与价值、理论与实践，如同硬币的两面

* 我想要感谢我的朋友和同事马特·弗兰克(Matt Franck)和玛格丽特·赫瑞茹(Margaret Hrezo)，他们反复阅读了这篇序言的一些草稿并提出了有益的建议，从而使这篇序言无比增色，当然文章中的缺点全部在我本人。

彼此相互依附,并尤其体现在政治学研究中。事实上,我们真正理解的政治学的任务就是从事实上解释政治的本质,即民主政治的本质,并根据现实情况清晰地指出和表明那些指引我们选择前进方向的适当的、原则性的变化。[①] 在美国的政体中,政治罗盘几乎总是指向更好的民主——而民主定义和分析问题的独特性在于事实难以从价值中剥离的现实。任何人要抑制民主,至少在理论上,都从开始就处于防御位置。并且由于美国的缔造者试图以签署宪法的方式来遏制多数民主,任何我们称之为“更为纯粹的民主主义者”都倾向于以怀疑的目光考量他们的政治科学。谢茨施耐德的《政党政府》应当被视为一部更为纯粹的民主主义者的著作。

《政党政府》的影响大多源于其在谢茨施耐德撰写的被称为美国政治改革的“责任政党”学派的大量著作中的地位。正如所有始于《联邦党人文集》的美国政治学的伟大著作一样,《政党政府》既包括了对真实的民众政体的实际分析,也包括对理论上的民主意义的思考。谢茨施耐德还为美国民主的实践指定了变化,根据作者的观点,这些设计可以使美国的政体更为民主。责任政党学派的基本理论是政党应当给予选民不同的政策选项,而这就是问题驱动式选举(issue-driven election)的基础。xi 在责任政党的顶点是总统候选人提名,作为全国性政党的领袖,总统候选人将成为改革后的政党体制的焦点。在选举之后,多数党的政策将成为公法的基础,而这与英国的议会体制路线极为相似。从规模上看,政

---

① 詹姆士·席思(James W. Ceaser)《自由主义民主与政治科学》(*Liberal Democracy and Political Science*),(巴尔的摩:约翰霍普金斯大学出版社,1990 年),席思观察所得,“政治科学是一种构建其价值的知识,它不是由其解释的事实的多少决定的,而是由其适合我们需要的程度决定的”。其观点适用于普遍的政治科学,也适用于诸如谢茨施耐德的《政党政府》这样的著作,第 66 页。也见马丁·戴尔蒙德(Martin Diamond)“事实依赖于价值”的观点,引自威廉·谢布拉编(William A. Schambra)《直到共和主义原则被承认》(*As Far As Republican Principles Will Admit*),《马丁·戴尔蒙德论集》(*Essays by Martin Diamond*)(华盛顿:AEI 出版社,1992 年)第 309 ~318 页。

党会倡导特定的全国性的公共政策，而非单纯的地方性的公共政策。[①] 然后多数党可以颁行政策并以获得现代民主国家充分支持的名义"建立政府"，而这再次沿袭了议会民主的路线。责任政党学说的理论前提是多数应该获得始终如一的成功，如果不能如愿，那么是这一体制的缺点阻止了它：顾名思义，这一政治体制是不民主的。

但是伴随着这一命题的大量关于现代民主本质的精确含义都并不明朗。正是这些我们称之为美国政治学的责任政党传统的经典著作逐渐使这些基础性讨论更加清晰化。在这种情况下，谢茨施耐德的《政党政府》把对于责任政党的一般性讨论和对现代民主本质的从理论到实践上的广泛理解结合起来。从这一意义上说，谢茨施耐德的政党研究不过是民主的表象。由于谢茨施耐德观点的含义影响深远，因此分析谢氏观点的首要任务就是要将其置于美国政治思想的背景中加以考察。

责任政党改革的渐进背景

谢茨施耐德不是第一个投身于美国政治学责任政党模式的现代改革家。通常认为伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）在其《国会政体》（*Congressional Government*）（1885）中为这一学派奠定了基础。[②] 威尔逊在其后来的著作《美国国会政体》（*Congressional Government in the United*

---

① 这一点见纳尔逊·波斯比（Nelson Polsby）和亚伦·威尔达斯基（Aaron Wildavsky）《总统选举：美国政治的战略和结构》（*Presidential Elections. Strategies and Structures of American Politics*），第10版。（纽约：查塔姆豪斯出版社，2000年）尤其是第266～272页。

② 威尔逊最尖锐的批评著作之一，较晚一些的责任政党的著述见劳伦斯·洛厄尔（A. Lawrence Lowell）《政府论集》（*Essays on Government*），（波士顿：霍顿·米夫林出版公司，1889年）第20～59页。见威廉·康乃里（William F. Connelly, Jr.）为伍德罗·威尔逊《国会政体：一种美国政治的研究》（*Congressional Government：A Study of American Politics*）所作的《导言》（新不伦瑞克，新泽西：2002年）（1885版重印）。

States)(1908)中,呼吁采用责任政党体制改革开国者的政治科学。[①] 这一主题虽然被再次重复,但在詹姆士·布赖斯(James Bryce)富有影响的《美利坚合众国》(*American Commonwealth*)(1988)中得到了独立的发展,该书自 1888 年发表以来被反复重印。弗兰克·古德诺(Frank Goodnow),美国政治学会的首任主席,在其最具影响的《政治与行政》(*Politics and Administration*)(1900)一书中进一步拓展了责任政党政府学说,并且其论点迅速成为进步政治改革的主要内容。[②]

xii 谢茨施耐德吸收了前人论点的框架,在 20 世纪 30 至 60 年代的大量著作与论文中完善了这些论点。《政党政府》成为其 1947 年就任美国政治学会"政党委员会"主席的跳板,也因此导致了三年之后备受争议的报告《走向更加负责的两党制》的发布。[③] 谢茨施耐德对于政党政府的政治学认同帮助了他在 1957 年当选美国政治学会主席。在 1971 年逝世前不久,谢茨施耐德表示其对美国政治学的贡献在于其对政党的研究。他说:"我想我在自己所研究的领域里做过的最重要的事情是:我比在世的其他任何人花费了更多的时间和精力、更持久地热衷于谈论政党。"[④]这

---

① 西德尼·A. 皮尔森(Sidney A. Pearson, Jr.)《为新的时代重新解释宪法:伍德罗·威尔逊和自由进步派政治科学》(*Reinterpreting the Constitution for a New Era: Woodrow Wilson and the Liberal - Progressvie Science of Politics*),见伍德罗·威尔逊的《国会政体:一种美国政治的研究》(*Constitutional Government in the United States*)(新不伦瑞克,新泽西:Transaction 出版社,2002 年)(1908 版重印)。

② 弗兰克·古德诺(Frank Goodnow)《政治与行政》(*Politics and Administration*),(纽约:麦克米兰出版公司,1900 年),第 7 章和第 9 章。

③ 《走向更加负责的两党制》(Toward a More Responsible Two - Party System: A Report of the Committee on Political Parties),《美国政治学评论》(*The American Political Science Review*),第 44 卷第 3 期第 2 部分(1950 年 9 月)。关于这一报告的背景,见约翰·格林(John C. Green)和保罗·汉森(Paul S. Herrnson)的《寻找责任》(*The Search for Responsibility*),见约翰·格林和保罗·汉森主编《党派效忠? 1950 年以来的美国政党演变》(*Responsible Partisanship The Evolution of American Political Parties Since* 1950)(堪萨斯州劳伦斯:堪萨斯大学出版社,2003 年)。

④ 约翰·肯尼思·怀特(John Kenneth White)《谢茨施耐德和他的责任政党模式》(E. E. Schattschneider and the Responsible Party Model),《政治科学与政治》后记(*PS: Political Science and Politics*),1992 年 6 月第 167 页。

是对谢茨施耐德影响的公正的评价，在某种程度上，要讨论任何长期的有关政党在美国民主中的地位问题而不谈谢茨施耐德都是非常困难的，哪怕只是反驳他的观点也是如此。在提到这一问题时同样重要的是，围绕责任政党学说的争论从未完全停止。看来还没有决定性的回应可以使谢茨施耐德的拥护者缄口或是单纯使其批评者越发无视他的观点。而这正是经典著作的标志。

谢茨施耐德的著作连接了 19 世纪末 20 世纪初在诸如伍德罗·威尔逊和赫伯特·克罗利（Herbert Croly）等政治学作家的作品中被清楚表述的"进步运动"，以及后来的政治学研究者如罗伯特·达尔（Robert Dahl）和迪安·伯恩翰（Dean Burnham）的著作，其著作以社会科学中的"行为革命"而著名。[①] 此外，如果仅仅因为 20 世纪六七十年代的政党改革看起来与责任政党提议稍有相似之处的话，那么这些改革就需要在谢茨施耐德的主题背景中加以讨论。在对建国者宪法的现代抵抗中，谢茨

① 罗伯特·达尔（Robert Dahl）《政治科学中的行为方法：一个成功抵抗的纪念碑之铭文》（The Behavioral Approach in Political Science: Epitah for a Monument to a Successful Protest），《美国政治学评论》（*The American Political Science Review*）第 55 卷第 4 期（1961 年 12 月）第 762 ~ 763 页。较早对行为学派进行批判的是赫伯特·斯托林（Herbert J. Storing）编的《政治的科学研究论集》（*Essays on the Scientific Study of Politics*）（纽约：霍尔特、莱因哈特及温斯顿出版社，1962 年）。

施耐德对责任政党政府的鼓吹是一块里程碑。[①] 行为革命一个主要目标就是把现实从价值中分离出来以努力使政治科学"科学化"。行为主义者通常认为理论也应该跟随现实而不是先于现实。政治科学始于对现实的搜集与分析,理论将追随其后,但通常的结果却是,由于对现实的编辑加工使其变得难以理解,从而掩盖了其内含的真实意义。在这一背景下,使谢茨施耐德声名鹊起的正是因为他是行为主义的先行者,他对价值与现实同样重视,并且在对美国政治综合性的概述中有意识地尝试将事实与价值联姻,他的概述同时包含了诊断与处方。但是不同于许多后来的行为主义者,谢茨施耐德从不试图掩饰其分析的基本含义。在那些尽管"很科学"地努力鼓吹和保卫价值的行为主义者中间,谢茨施耐德的这一品质有助于其名声的强化。同时由于谢茨施耐德的著作是如此明确地批判了美国建国者,因此他就迫使其批评者必须重新以美国的建国法则反思自身来反驳谢氏。对于这么一本看似纤薄的小册子来说是不小的成就。

---

① 受到谢茨施耐德著作影响的部分作品目录包括詹姆士·麦克格里格·伯恩斯(James MacGregor Burns)的《民主的僵局:美国的四党政治》(*The Deadlock of Democracy. Four Party Politics in America*)(新泽西州英格伍德克里夫:培生教育公司出版社,1963年);罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)《民主理论的前言》(*A Preface to Democracy Theory*)(芝加哥:芝加哥大学出版社,1956年)、连同其近期同一主题的著作《宪法有多民主?》(*How Democratic is the Constitution?*)(纽黑文:耶鲁大学出版社,2001年);本杰明·巴伯(Benjamin R. Barber)《强大的民主:新世纪的参与政治》(*Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*)(伯克利:加州大学出版社,1984年)及其《民主的热情》(*Passion for Democracy*)(普林斯顿:普林斯顿大学出版社,1998年)。责任政党政府被深刻重视是在卡特政府的后期,其时,总统顾问劳埃德·卡特勒(Lloyd Cutler),抱怨卡特政府的失败源于宪法,因为宪法阻止了政党政府的产生。见劳埃德·卡特勒"塑造政府"(To Form a Government),《外交》(*Foreign Affairs*),第59卷(1980年秋)。卡特勒的观点在当时得到了广泛但非完全统一的支持,在布鲁金斯研究所(Brookings Institute)一项由詹姆士·桑德奎斯特(James L. Sundquist)进行的《宪法改革与有效政府》(*Constitutional Reform and Effective Government*)(华盛顿:布鲁金斯研究所,1986年,第177~205页)研究中,卡特勒的观点被作为动机的一种而被引用。普遍的态度成为一种普遍的主张见诸报人丹尼尔·拉泽(Daniel Lazare)的《冰冷的共和》(*The Frozen Republic*)(纽约:哈考特布莱斯出版公司,1996年)。

定义美国民主:“新政治学”

xiv

对美国政府与政治的全面研究有必要从那些前人称之为“新政治学”开始。对美国人来说,新政治学在《独立宣言》《联邦党人文集》以及各种各样对于正式批准宪法或认同或反对的辩论中被尤其清楚地表达。更广义而言,它还包括政府的基本机构开始成形——即先前的理论开始成为现实时紧随宪法批准以后的形成阶段立法争论。在政党的特别情况下,我们仍然需要简要地思考政党是如何、在何处适合了这种“新政治学”的一般需要。这些文件和辩论规定了政府的目的、谁应该统治、政府如何运转。关于民主理论和实践的进一步辩论必然在“新政治学”的遮蔽下发生。正是在这样的辩论中,政体的本质第一次被从理论到实践中予以界定和说明。这些关于美国民主理论和实践的伟大争论早晚都将回归到那些最原初的辩论中去,并选择不同的立场来诠释建国者们的思想,尤其是对《联邦党人文集》的诠释。这是新政治学最合适的开端,并不是因为《联邦党人文集》是有关新政治学的最先或是最新的著作,而是因为其在定义美国政治学方面的独特地位。就针对先贤政治学的自由进步派的评论文章而言,《联邦党人文集》是共同的参考点。谢茨施耐德亦莫能外。

但是《联邦党人文集》并不是定义政体本质的基本论点的全部。它甚至都不是开端。严格意义上的起点是伴随《独立宣言》而来的,因为在《独立宣言》中,我们发现了建国者对政府目的的理解——在杰斐逊令人难忘的描写中,政府的目的是为了保卫人民“生命、自由和对幸福的追求”。另一方面,由于《独立宣言》没有说明什么样的政府形式才能够保卫这些崇高的目的,因此《联邦党人文集》也许被认为是按照政府的目的定义了大众政府并为之辩护。《联邦党人文集》解决了以下问题:谁应当统治,以及人民应当如何通过政府机构进行统治,后者对责任政党的拥

xv

护者们而言尤为重要。

在这里，我们不能也无须对先贤们的政治学的复杂性加以剖析。然而，一些要点却引人注目，因为它们通常直接承担着自由进步主义的批评，而且谢茨施耐德尤为突出。重读这些初始的辩论就是为了提醒我们一个事实，即当现代自由主义和自由民主这些理论变为具体的政府形式之前，它们首先被明确地表达为政治科学的内容。如果我们把《联邦党人文集》视为先贤们这些争论的参考点，那么很显然可以看出，对于建国者来说，自由民主不仅仅是一个政治哲学的问题，也是政治争论的主题。正是《联邦党人文集》的85篇论文，自由民主第一次出现并被介绍给了美国人民。同时它被进行哲学层面的辩护，正如汉密尔顿在《联邦党人文集》第一篇开头时说，自由民主来自“深思熟虑和自由选择”。他接着指出，在一个偏好争辩的社会里，论文的目的就是劝说普通公民接受提议中的宪法也是为了他们最大的利益。但是由于这部宪法尚未成为政治现实，因此没有人对民众政府中的自由政治的运转有很大把握。在宪法被批准之前，汉密尔顿指出，因为民众政府的缺点甚于优点，所以并不格外受到欢迎。历史上民众政府的经验，例如“希腊和意大利的小型共和国”，并不值得提倡。“（专制政治的拥护者）从玷污那些共和国历史的动乱中提出论据……反对公民自由的原则……对人类来说，幸运的是，在自由的基础上建立起来、多年欣欣向荣的巨大组织，用少数光荣的事例就驳倒了他们的悲观诡辩”[①]（《联邦党人文集》第9篇）。当汉密尔顿举出最终失败的共和国的例子时，他明显想不到历史上任何相反的基于新政治学的“巨大组织”的例子。成功的民众政府仅停留在理论上而非付诸实践。

xvi

在《独立宣言》中所推荐的政府的目的是“生命、自由和对幸福的追

① 本文《联邦党人文集》的译文参阅了程逢如等人的商务印书馆版的中译本，谨表感谢。——中译注。

求”;这一有限的政府目的意味着直接实现这些目标的手段选择的有限性。许多建国者不太可能会对此持不同意见,不过在他们中间,就这些内容的含义有许多的争论。然而,我们应该指出的是,即使所有的建国者都同意民众政府形式最能确保这些目标,那一目的在这个背景下并不必然要求形成一个民众政府,进而民众政府中政党的地位则成为辩论的焦点。杰斐逊本人并不是政党的朋友,至少理论上不是。在一篇对政党最尖锐的评论中,他不无蔑视地说:“如果不加入政党就不能进入天堂,我宁可不去天堂”①。至于杰斐逊的政党对手汉密尔顿是否认为他们会在此基础上在身后重聚,这方面的证据并不清楚。民众政府通常意味着民主或共和,尽管这两个术语经常被交互使用,麦迪逊在《联邦党人文集》中作了清晰的界定,但还是使此后自许为政治改革者的人们感到困惑。太多的、无关政治术语的内容被牵扯进来了。

对于这些目标来说,政府形式作为一种手段,并非是这些目标的派生物,但是比起它们所解决的问题,某些手段却引发了更多的问题。例如,霍布斯在1651年的《利维坦》中对君主政体进行了辩护,认为只有君主制才能集中足够的权力去保卫基本权利。但是霍布斯的辩护确实引起了关于政治学中自由的经典悖论。为了保障公民自由,需要的政府形式似乎应该是足够强大的、足以保障权利绝对安全的政治集权。但是任何拥有如此绝对权力的政府也绝对可以剥夺这些公民权利。这些完全存在于自由传统之中——权力的集中与对集权的恐惧并存。美国缔造者们选择了后者的观点,宪法即反映了这一事实。与此同时,自由硬币的两面背负着适合自由政体完全不同的政治学立场。

xvii

---

① 引自理查德·霍夫施塔特(Richard Hofstadter)《政党制度思想:美国合法反对的崛起,1789—1840》(*The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States*, 1789—1840),(伯克利:加州大学出版社,1969年)第123页。关于政党起源最有价值的文献见约瑟夫·查尔斯(Joseph Charles)《美国政党起源三论》(*The Origins of the American Party System: Three Essays*)(纽约:哈洛出版社,1961年),查尔斯怀疑,相对汉密尔顿而言,杰斐逊在政党崛起方面做得更多,第84~85页。

《联邦党人文集》阐述了这一立场，即如果既定的自由政体能够被保卫，那么暴政就可以避免。“立法、行政和司法权置于同一人手中，不论是一个人、少数人或许多人，不论是世袭的、自封的或是选举的，均可公正地断定是暴政。”（《联邦党人文集》第 47 篇）民主政体中权力的集中可能会导致和君主政体同样的问题。在民主能够从理论上被加以辩护之前，必须找到将民主暴政的危险降到最低的方法。这意味着美国宪法的缔造者强调了集权的危险。我们可以从对纯粹民主，即权力集中在简单多数手上的不信任中看出这一点，但是这同样也是对任何形式的集权政府的不信任。《联邦党人文集》进行了复杂的讨论，但是原因却在于原则的多样性之间需要相互平衡。

纯粹民主的危险就是民主暴政的危险。简单多数被看作一个问题。总体上说，民众政府的基本科学是，试图创造出促进不同的少数派团体形成多数联合的动机。多数联合处在不断变化的、临时的形态下，会在此时此地凝聚，彼时彼地融化，随着议题的改变，各个政治派别在不同的甚至陌生的同伴那里发现了他们自身的利益。关于民主本质的基本论点试图在对变革的开放程度以及任何政体得以长期存活下去所需的稳定之间寻求折中。无论是在理论还是实践上，简单多数统治无须承认，在多数形成后有任何力量可以限制其权力的行使。詹姆士·麦迪逊（James Madison）概括了这种困境：“保护公益和私人权利免遭这种党争的威胁，同时保持民众政府的精神和形式。让我补充说，这是使这种政府的形式摆脱长期受到的耻辱所最为迫切需要的东西，从而能使这种政府为人们尊重和接受。”（《联邦党人文集》第 10 篇）权力的集中是问题的核心，因为任何政府形式，即使是平民政府，也背负着腐败的种子。“这种趋势是不难说明的”；汉密尔顿写道：“它起因于对权力的爱好。被约束的和被削减的权力，几乎经常是用以约束或削减那种权力的对手和仇敌”。（《联邦党人文集》第 15 篇）所有形式的政府都需要权力控制，但是对于特定的政体来说，这种控制也表现出一种特定的危险。在公众

xviii

形式的政府中,这种危险就是民主暴政和随之而来的加之于多数之上的控制。一个民众政府形式不能独自建立在多数统治之上,因为从理论上讲,多数统治自身并无权力限制。因此在那些立志成为流行与正统的政治学中,区别目标与手段是十分关键的。

自柏拉图以来,经典政治学通常通过道德教育探索权力控制的途 xix 径。在柏拉图看来,当人是公正的——即人可以正确地管理其灵魂的时候,政府就是公正的。所有的政体和所有形式的政府都是统治者灵魂的体现。从某一层面上说,这样的分析无疑是正确的,但是美国的建国者们相信光有道德教育是不够的。人类本性的自然取向就是形成关于政府以及合适的政府目标的不同观念。道德需要麦迪逊所说的"辅助性的预防措施"在某种意义上,古典的和现代的政治学都同意所有形式的政府都要求抑制统治者的权力行使。古典的、现代的政治学都把所有形式的政府看作是有问题的,都应该根据其成立时所确立的目标进行评估。在这两种情况下,政府的形式都不是其自身的目标。然而,古典政治学却把道德教育作为权力控制的基础,新政治学则在这些因素之上又增加了制度安排,个中部分原因就在于这种发生在新政治学中政府基础的转换上。在古典传统中,在城邦中正义就是全部,并不需要在权力如何实现正义方面抽象地思考任何理论限制。

新政治学把"权利"而非超然的正义作为政府的基础。在古典政治学中,暴政的对立面是正义;而在新政治学中,暴政的对立面是自由。在自由的政府形式中,不同的观点将会出现,只在自由被消灭的情况下不同的观点才会被抑制。于是,医治派别冲突的弊端远比弊端本身更糟糕。美国的建国者们有意识地反对古典政治学,仔细阅读《独立宣言》和 xx 《联邦党人文集》就可以把我们引入古代人和现代人对政府本质的辩论之中。在美国建国者们看来,一个基于权利而非抽象正义的政府,生来就可能对集权持怀疑态度。这并非由于美国建国者对正义怀有敌意,麦迪逊就曾明确表示正义是政府唯一合法的目标,而是因为没有自由的正

义和他所理解的人类本性不一致，因此可能无法形成实践中的正义。[1]

美国的建国者认为他们已经找到了作为民众政府基础的分权与联邦制度中存在问题的解决方案。这种解决方案反过来根植于其对共和政府与民主政府作出的区别。共和政府与民主政府之间的区别及随之而来的差异，并没有如想象中那样被后来的美国政府研究者普遍赞赏。但这里仍然需要对此进行强调，因为围绕着建国者关于两种政府形式的争论的混沌状态，玷污了对建国者新政治学自由进步的批判。这也是指控他们的基础，认为美国的建国者在原则上并不民主，并且由他们起草的宪法在实践中也经常不民主。当然，从某种意义上，这些看上去没错。但是从另一种意义上看，这样的批判偏离了重点。美国建国者的分歧更多的是语义上的，但这并不意味着他们反对现代意义上的民主政府。民主政府和共和政府都被理解成为民众政府，这与君主政府、贵族政府相对立。"公众""民主"和"共和"，这些词经常被交替使用，而这些词语在18世纪末期的论述中是很难加以区分的。

这样表述的意义在于美国的建国者们了解"纯粹民主"与"共和"之间的区别。纯粹民主建立在参与、多数统治，并且由于其要求参与，因此必须将这种参与限制在相对小的地域，诸如希腊城邦或文艺复兴时期的意大利城市。但是无论是理论上的城邦，还是艺术和文化中的意大利城市，它们都是现实中的政治灾难。新政治学将使民众政府成为正统和广受欢迎的政体。但其不能仅仅基于多数统治，因为大体上，多数统治确信其权力没有边界。这就是为什么建国者要从理论上对民主与共和进行如此清晰地区别；纯粹民主中的政治实践显然是反对少数权利的。建国者所使用的术语"共和"很接近后代们理解的"代议制民主"。在这种情况下，相对于两种政府形式的原则差异而言，政治术语使用就不那么重要了。民主永远不会成为其自身的目的，最多是通向其目的的手段而

xxi

① 有关讨论参见《联邦党人文集》第51篇。

已。民众政府就是可资利用的最好的手段，但是它始终存在问题，因为它能够为自身的多数统治所腐蚀。这意味着如果要保证其目标的话，两种政府形式都需要加以限制。但只有共和政府从原则上确认了对权力的限制，因为它是建立在通过制度安排来限制权力的基础之上的。

共和传统中自由政府的原则是《联邦党人文集》的核心，汉密尔顿写道："政治学，和其他大多数学科一样，已经大有进步。各种原则的效果，现在可以了解得清清楚楚，但对老年人来说，不是全不了解，就是一知半解。把权力均匀地分配到不同部门；采用立法上的平衡和约束；设立由法官组成的法院，法官在忠实履行职责的条件下才能任职；人民自己选举代表参加议会——凡此种种，完全是崭新的发现，或者是在现代趋向完善方面的主要进步。这些都是手段，而且是有力的手段，通过这些手段，共和政体的优点得以保留，缺点可以减少或避免。"（《联邦党人文集》第九篇）当然，"缺点"是指纯粹多数统治中不受约束的权力的集中。

制度安排主要意味着两件事情：一是立法、行政和司法部门的分权，二是作为联邦体制的组成部分，州政府也要防止联邦权力的集中。分权和联邦制度的目的不是如同进步政治学通常所断言的那样，为了使政府瘫痪、阻止民主或者放任精英统治。更确切地说，这一目的是为了在自由中保护多数统治和少数权利——这些原则在过去融合得并不好，同时按照"普布利乌斯"[①]的观点，这也是民众政府普遍不受尊重的原因。分权不是为了削减政府某一机构的权力，而是打算，比如说，使立法机关比议会制国家的立法机关更加有效，在议会制国家，立法机关创造了行政权之后便迅速退化为政府的立法组织。[②] 换句话说，建国者看到分权不

xxii

① 普布利乌斯（Publius）即《联邦党人文集》的作者用的笔名。——中译注。

② 威廉·康纳利（William F. Connelly）《思想和行动中的政党政府学派》（*The Party Government School of Thought and Action*），见布拉德福·威尔逊（Bradford P. Wilson）和彼得·施拉姆（Peter W. Schramm）主编《分权与好政府》（*Separation of Powers and Good Government*）（马里兰：Rowman & Littlefield，1994 年）第 169 ~ 183 页。

是民众政府的障碍，而是民众政府的先决条件，只有多数暴政被合理地解决民众政府才可能获得人们的信任和尊重，使人们接受其是自由和正义的政府形式。

在《联邦党人文集》第10篇中，麦迪逊明确地把政党看作公民社会中派别斗争的来源之一。由于“党争的危害”是无休止的民众政府的失败之源，控制党争的影响就是新政治学的主要任务。从制度上说，党派 xxiii 问题可以通过选举过程中公务员的选任情况清楚地看出。比如说，为了进行非党派性的总统选举的选举人团就是为了减少诉诸“群众艺术”或群众煽动而设计的。分权、共和范围的扩大和代表制是新政治学可资利用的主要的制度设计。总体上讲，这些论点是负责的，无须在这里进行更加深入的讨论。[①] 要理解谢茨施耐德的观点，非常重要的一点就是要了解，麦迪逊把政党看作党派暴力的来源之一。在《联邦党人文集》第10篇中，麦迪逊显然把政党视作民众政府的祸害，相应地也是责任政党政府学派的祸害。而找到消除麦迪逊所谓的祸害，也许就是责任政党对建国者批判的圣杯了。

政党政府和建国者的新政治学

美国政治学的自由进步传统千篇一律地把麦迪逊在《联邦党人文集》第10篇中的讨论看作对民主和政党的敌意，并由此推导出宪法必然

① 学院派和大众关于分权的争论本身拥有独立的文献，哪怕对这一主题有关文献进行最小范围的汇编都是毫无意义的。我本人最欣赏的著作是维尔（M. J. G. Vile）的《立宪与分权》（*Constitutionalism and the Separation of Powers*）（牛津大学出版部印刷所：1967年）。关于这一命题各种观点讨论的最好的论文集保存在罗伯特·葛德文（Robert A. Goldwin）和阿特·考夫曼（Art Kaufman）所编《分权——还在运转吗？》（*Separation of Powers – Does It Still Work?*）之中。（华盛顿特区：AEI出版社，1980年）。同我所了解的其他著作一样，在后面几卷，安·斯图亚特·戴尔蒙德（Ann Stuart Diamond）的一篇杰作《正统的，纵使是民主的》（Decent, Even Though Democratic）完全捕捉到了建国者的政治学。

因此是反对政党的文献。这也无疑是谢茨施耐德阅读《联邦党人文集》的思维路线。他写道："几乎所有宪法理论的研究都是在《联邦党人文集》第 10 篇中封闭进行的。"[①]但这是否就是对建国者政治学的精确的理解？比如，在《联邦党人文集》第 70 篇中，汉密尔顿就将抑制拙劣的法案归功于政党。这是汉密尔顿和麦迪逊之间微弱分歧的一例，这些分歧在 18 世纪 90 年代的后期的争论中浮出水面。这也就提醒我们，《联邦党人文集》在大的目标一致的情况下，有时从表面上看来也包含方法上微弱的差异，这也被证明为后来因阐述《联邦党人文集》而产生争论的基础。 xxiv 谢茨施耐德在理解《联邦党人文集》方面的错误是——作者之间似乎并无紧张的关系，这也是研究政党学者的普遍观点，而我们不得不问，它造成了何种差异？如果建国者敌视政党，那么他们究竟反对的是哪一种政党？为什么反对？[②] 政党不是新生事物，在不同的时期有着不同的含义。圣徒保罗在给迦拉太人的使徒书中，他把政党看作那些关注其不朽灵魂的人们无论如何都要避免的一种事情。[③] 如果保罗对政党的分析是正确的，许多美国的建国者们显然进不了天堂。因此在汉密尔顿和杰斐逊、麦迪逊之间，在美国政权的开始时关于政党力量的各执一词的争论就必

---

① 谢茨施耐德(E. E. Schattschneider)《政党政府》(*Party Government*)(纽约:莱因哈特出版公司,1942 年)第 8 页,亦见其在 8 ~ 11 页的评论。

② 保罗·波罗克(Paul J. Pollock)《联邦党人反政党吗》(Is the Federalist Anti – Party),《美国政治学评论》(*The Political Science Reviewer*)第 7 卷(1982 秋),第 79 ~ 97 页;亦见唐纳德·韦斯曼(Donald V. Weatherman)在《危在旦夕的守护者:宪法内的政党改革》(*Endangered Guardians. Party Reform Within a Constitution*)中使人信服的观察(马里兰拉纳姆:Rowman & Littlefield 出版社,1994 年),尤其是第 1 ~ 11 页。这一主题的先锋之作的哈里·杰法(Harry V. Jaffa)《美国政党制度的本质与起源》(The Nature and Origin of the American Party System),见罗伯特·葛德文(Robert A. Goldwin)编《美国政党》(*Political Parties. U. S. A.*)(芝加哥:兰德麦克纳利出版公司,1961 年)。

③ 《迦拉太书》(*Galatians*)(第 5 卷),第 16 ~ 29 节。

然出现。[1] 那些根据共和原则互相可能的曲解不是此处讨论的主要问题。[2]

在这一点上,向阿列克西·德·托克维尔请教政党问题是合适的,因为他完全理解民主与新政治学中的政党问题。托克维尔在他所谓的"大党"和"小党"之间作了区别。这种区别不同于责任政党鼓吹者通常所认为的那样。托克维尔说,政党是"自由政府的固有灾祸,它们在任何时候都没有同样的性质与本性"[3]。他把小党描绘为低级本能和阴谋所激发出来的产物。他们大致符合麦迪逊在《联邦党人文集》第10篇中所提到的"党争的暴力"。"被我称为大党的政党,是那些注意原则胜于注意后果,重视一般甚于重视个别,相信思想高于相信人的政党。"[4]在联邦党人和反联邦党人之间关于宪法批准的争论,完全可以被描述为托克维尔所谓的"大党之争"。麦迪逊清楚地知道赋予《联邦党人文集》生命的 xxv "大党之争",正是体现在这一方面,"在这些拥抱宪法的人们中,大多数无疑是共和自由主义的朋友"[5]。或许同样正确的是,那些反对宪法的多数人——如乔治·梅森(George Mason)、帕特里克·亨利(Patrick Henry)和那些反联邦制度的人——也是共和自由主义的朋友。在宪法头几

---

① 查尔斯(Charles)引前文,第90~92页。

② 汉密尔顿和麦迪逊在这一点上的相互误解见迈克尔·艾伦·吉斯派(Michael Allen Gillespie)《政党与美国建立》(*Political Parties and the American Founding*),见彼得·谢拉姆(Peter W. Schramm)和布拉德福·威尔逊(Bradford P. Wilson)编《美国政党和宪政》(*American Political Parties and Constitutional Politics*)(马里兰:Rowman & Littlefield,1993年)。

③ 本文中关于《论美国的民主》的译文参考了董果良的商务印书馆版中译本,特此感谢。——中译注。

④ 阿列克西·德·托克维尔(Alexis de Tocqueville)《论美国的民主》(*Democracy in America*),哈维·曼斯菲尔德(Harvey C. Mansfield)和德尔巴·维斯洛普(Delba Winthrop)编(芝加哥:芝加哥大学出版社,2000年)第166~167页。

⑤ 詹姆士·麦迪逊(James Madison)《无偏见的政党国家》(*A Candid State of the Parties*),《政府公报》(*National Gazette*)1792年9月26日。《詹姆士·麦迪逊文集》(*James Madison. Writings*)(美国图书馆1999年),第530页。

十年间的政党冲突对合适的共和手段的关注远甚于共和自由主义自身。[①] 在托克维尔的语汇中,小党是在宪法批准以后才出现的。

在华盛顿政府结束之前,麦迪逊和汉密尔顿关于国家政治方向的冲突向第一个政党打开了大门。这里的重点并非麦迪逊是否准确地将其与汉密尔顿之间的政策辩论描述为"政党之争"。在这一方面,有很多观点可以反驳麦迪逊。但是麦迪逊认同这是关于"大党"的辩论,而历史学家也倾向于支持麦迪逊而反对汉密尔顿。[②] 在宪法被批准之后,麦迪逊接受了"小党"的事实。他把小党看作宪法制度下固有的特征。但在宪法被批准之后,他认为,大党争论将要,起码是应该结束了。他在给亨利·李(Henry Lee)的信中总结了他的观点:"除了政党建立的偶然和临时的原因,在自由国家政治观点的变化中,在所有文明国家的职业与利益的差异中,政党似乎有固有的基础。宪法自身,无论是成文法还是惯例法,由于这些因素的影响,必然在宪法阐述与执行中存在差异,这些差异也必然成为政党差异的无尽源泉。正是这些给予美国卓越价值、政府分权的特性,开启了争论和政党的新的大门。"[③]后来的大党就诸如奴隶制到内战的争论,必然包括关于现代民主和民众政府意义的政体问题的分析。 xxvi

指出责任政党政府的自由进步主义传统对麦迪逊和《联邦党人文集》的误读是十分公允的。他们在这方面并不孤独。总的来说麦迪逊关于政党的文章不如他其他的作品出名。在这方面最大的不幸在于,自由

---

① 这些讨论可从最具富有洞察力的大卫·卡里(David P. Currie)的《国会结构:联邦制度阶段(1789—1801)》(*The Constitution in Congress, The Federalist Period* 1789 - 1801)看出。(芝加哥:芝加哥大学出版社,1997 年)。

② 关于对汉密尔顿观点的批判,见斯蒂芬·劳特(Stephen F. Knott)《亚历山大·汉密尔顿和神话的持续》(*Alexander Hamilton and the Persistence of Myth*)(堪萨斯劳伦斯:堪萨斯大学出版社,2002 年)。

③ 《麦迪逊致亨利·李》(James Madison to Henry Lee),1824 年6 月25 日,《詹姆士·麦迪逊文集》(*James Madison. Writings*),第803 页。

进步主义传统对于20世纪美国学界的影响促使麦迪逊这方面的文章得到太多的认可。许多学者已经接受了建国者对于政党的偏见,似乎《联邦党人文集》第10篇是全部新政治学的总结。但是除了这一学术疏忽之外,还有更深层次的原因,这一原因仅仅在一定程度上与被普遍理解的对分权理论的批判有关。其根源通常首先就隐含于自由进步主义传统对于民主概念的表述上,其次在于民众政府理论与实践上的不一致——正如建国者对这一术语所理解的那样。对现代民主的理解是如此根深蒂固,即使重读麦迪逊的政党论文也不可能有所改变。谢茨施耐德在这方面很有价值,因为他把握了许多对建国者新政治学批判的线索,这也成为了自由进步主义传统的普遍特征。

政党的辩护与责任政党政府

在《政党政府》中,谢茨施耐德为政党的崛起如此断言:“这是现代政府的显著标志之一”。政党使多数统治成为可能。表面上看,这似乎是陈词滥调和老生常谈了。但是他继续强调这一重点,即政党“是民主政府的缔造者……政党创造了民主,保证了现代民主的运行。事实上,任何一个政体的本质都最有可能被政党的状况所证明……政党不是现代政府的附属物,它们处于现代政府的中心,并扮演着决定性和创造性的角色”[①]。虽然谢茨施耐德从没有说清楚政党是如何创造民主的,但是其分析的含义是清晰的。比如说,美国政体因其宪法而不民主,然而政党却使其民主。民主是始于建国者的进步发展过程中的一个阶段,但归根究底未真正依赖于最初的那些原则。他进一步反问,“为什么是美国的

xxvii

① 《政党政府》(*Party Government*)(新不伦瑞克,新泽西:Transaction 出版社,2009年),第1页。页码指英文版,下同。——中译注。

宪法而不是政党在教科书中被视为民主的堡垒?”①先有宪法、其次政党发展、最后产生民主的顺序意欲颠覆那种应该把宪法理解为建立民众民主政府文件的主张。作为一种民主理论,责任政党政府往往经常——虽然不总是——认为政党政府比立宪政府重要。它也明确地倡导就维护多数主张目标上的权力集中。我们需要将其理解为一种和美国的建国者所建立的模式相竞争的民主模式。

在谢茨施耐德看来,政党对美国整体的改变超越了建国者所能设想的任何事物。“它们从根本上废除了选举人团制度,开创了公民投票选举总统的先河,并且强有力地推动了政府宪法以外功能的生长。”②这里我们或许应当注意 2000 年布什(George Bush)和戈尔(Al Gore)之间的总统选举对我们的提醒,选举人团在选举过程中依然存在。尚不清楚总统这一职位是否是通过公民投票而获得其主要权力。但这一职位超出宪法以外的成长确实值得注意。事实上,谢茨施耐德讨论责任政党政府的最初目的之一就是增强总统的权力以对抗其他政府部门。他认为如果可以找到一种分权的方法的话,那这一点就可以实现。责任政党似乎应当是解决麦迪逊恶搞政党的手段。“按照麦迪逊的理论,财产的不同是党派存在的持久因素,那么人民对财产的共同拥有就应该是统一体形成的持久因素。假设人民仅有相互冲突的利益,这将引发一场政治噩梦,而这在现实中几乎是不可能实现的。”③

xxviii

有趣的是,与自由进步传统不同,谢茨施耐德并不把分权看作责任政党的障碍,即使他也认为分权削弱了作为公共机构的总统职位。比如,不同于伍德罗·威尔逊,谢茨施耐德并不鼓吹英国式的内阁制。不是由于他认同麦迪逊围绕分权而构建的多数统治和少数权利组织的正

① 《政党政府》(Transaction 出版社,2009 年),第 4 页。

② 同上,第 2 页。

③ 同上,第 32 页。

确性。他认为联邦制度和分权共同使政党失去效率。但他同时认为这些宪法特征与政党政府毫不相关。"在政党政府的发展道路上，最大的困难不是合法性的问题，而是合理性的问题。"[1]麦迪逊认为分权对于保护少数权利是必要的，但是谢茨施耐德并不同意。他明确同意作为民主先决条件的自由的重要性，但他同时认为，分权使政党低效，从而限制了建立政府的民主自由。[2] 但是由于是政党而非宪法使民主运行起来，因此他在最后的分析中，更是把分权看作一种理性疏忽的借口，而非政党何以能够在美国自由发展的一种制度原因。

xxix

但这仅仅是问题的背景，为什么政党能在英国模式的责任政党传统的外部得到发展，理性疏忽的本质又是什么？对美国政治的制度解释将指向公职选举的结构分类，但谢茨施耐德并不同意这种制度解释。而由于这一问题属于民主理论和实践的范畴，谢茨施耐德必须清楚地说明其对于民主不同的认识和甚于建国者的不满。因此他在不同的政治学中去发展和解释他的观点并不奇怪。

在开始，我们应该指出，自由进步传统通常认为，民主更多的是一种目标，而非捍卫独立宣言中政治主张的一种手段。对于这种政治学观点，谢茨施耐德也不例外。与美国建国者相比，在责任政党政府学派那里，民主作为一种政府形式并不存在什么问题。但是谢茨施耐德面临的困境在于，他试图在那些建立在完全不同于他自己设想的宪法的框架内设计出他自身的理论。为了理解谢茨施耐德关于民主的观点以及他的认识路径，我们必须超越《政党政府》进行观察，因为他的内在之意远胜于其字面含义。

谢茨施耐德处理民主定义的问题时，首先把政府聚焦为政策制订机

---

① 《政党政府》(Transaction 出版社，2009 年)，第 209 页。

② 同上，第 7 页。

构。[①] 随后,他接着推向使之久负盛名并发挥巨大影响的政党研究。在他的生命后期,两部关于民主的前瞻性著作——《半主权的人民:一个现实主义者眼中的美国民主》(1960)、《二亿美国人寻求一个政府》(1969)才姗姗来迟,[②]后者仅在他逝世前两年才问世。从整体上阅读谢茨施耐德的著作并按年代顺序,似乎很清楚地看出,他最初的研究便已指向民主理论,而这一理论一直到他生命的尽头才被表述清楚。先阅读其后期著作同样清楚地看出,谢茨施耐德那些欲说还休、时而矛盾,但又充满思想性的早期著作,试图运用先于实践的行为方法论充实民主理论。然而他对于现代民主研究的标志却是这样的格言:"民主不是建立在政党之中,而是建立在政党之间。"[③]也就是说,民主是在竞争性政党精英影响下的选举人的选择。责任政党是谢茨施耐德对于在政治学家中占主导地位的利益集团自由主义的回答。

谢茨施耐德把民主同时看作一种"道德体制"和"政府形式"。从概念而言,道德体制先于政治体制。作为一种道德体制,他写道:"民主不是国会可以制定的、不是政府命令可以创建的,亦不是宪法修正案可以建立的。这些都不是民主产生的途径……**民主首先是一种精神状态**"[④]。接着,谢茨施耐德把这种精神状态归因于西方政治思想发展的累积和进步。其起源于古希腊、衍生自犹太教与基督教所共有的传统、习惯法和

① 参见谢茨施耐德《政治、压力和关税》(*Politics, Pressure and the Tariff*)(纽约:普伦蒂斯·霍尔公司1935年)。

② 《半主权的人民:一个现实主义者眼中的美国民主》(*The Semi - Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*)(纽约:霍尔特、莱因哈特及温斯顿出版社,1960年)、《二亿美国人寻求一个政府》(*Two Hundred Million Americans in Search of Government*)(纽约:霍尔特、莱因哈特及温斯顿出版社,1969年)。

③ 《政党政府》(Transaction出版社,2009年),第60页。

④ 《二亿美国人寻求一个政府》(霍尔特、莱因哈特及温斯顿出版社,1969年),第42页。

政治社区自治的生长。他说,民主是一种"**面向人民的态度**"①。事实上,他认为把民主说成一种面向人民的态度要比说成一种政府形式要容易些,因为比起前者,人民更倾向于反对后者。"对于破坏性冲突的形成来说,没有这一道德的基础,作为一种政府形式的民主也许是一种更加危险的手段。"②就真正意义上来说,谢茨施耐德从新政治学角度对《联邦党人文集》提出的内在的控诉就是,它冻结了对于自《联邦党人文集》以来发展起来的进入政治体制中人性既定的认识。"任何认为《独立宣言》和宪法在18世纪的美国建立了民主的人必须考虑那一时代的语言。"③在这里,谢茨施耐德遵循了与伍德罗·威尔逊后来《国会政体》紧密联系的美国的政治和宪法的发展的观念。

然而,这并不必然意味着所有的建国者政治学都是错误的。奇怪的是,谢茨施耐德部分认可了《联邦党人文集》第10篇:"从中我们可以发现至今仍然起作用的政治理论的元素,就像它们在1788年一样,到今天依然有效;麦迪逊的观点有四个方面的突出贡献,从而作出了最接近事实的解释。"④《联邦党人文集》第10篇、全部宪法签署及其后的政治学的暗示的全部错误在于,这些都是共和主义的,因而是不民主的。当然,从某种程度上来说这样的评论是绝对正确的:麦迪逊在共和与所谓"纯粹民主"之间显著的区别中承认了这一点。但这仅仅回避了民主定义中更大的问题。诚然,民主拥有多个合法的定义,但这里我们仍然关心美国政体的本质。在麦迪逊看来,民主意味着在必要的小区域中的直接参

① 《二亿美国人寻求一个政府》(霍尔特、莱因哈特及温斯顿出版社,1960年),第43页。谢茨施耐德引用了林赛(A. D. Lindsay)《民主的本质》(*Essentials of Democracy*)(牛津大学出版部印刷所:1929年)中的话作为其民主思想的来源。关于对林赛的批判,见里奥·施特劳斯的(Leo Strauses)的《政治哲学和历史》(*Political Philosophy and History*),见里奥·施特劳斯的《什么是政治哲学? 及其他研究》(*What is Political Philosophy? and Other Studies.*)(纽约:自由出版社,1959年)尤见第69页。

② 同上,第45页。

③ 同上,第49页。

④ 《政党政府》(Transaction 出版社,2009年),第18页。

与:从定义上来看,大区域不可能民主,因而需要另外一种形式的民众政府,即新政治学称之为“共和”的政府形式。现代自由民主缺少的一环就是政党的思想。政党被理解为“派别的暴行”和任何形式的民众政府的祸害。但是谢茨施耐德使政党与民主同义。他反复强调,现代民主并不可能储存于政党术语中。与现代民主相连的政党科学将是强调政治发展阶段的科学。

正是在这样的背景中,我们能够开始理解谢茨施耐德在《政党政府》中的评论,不是分权,而是理性的疏忽阻碍了责任政党政府的形成:疏于认识到建国者仅仅开始了民主的生长。他们还没有给予后代一个关于自由民主是什么或应该是什么的全面模型;而这就是自由进步政治学的挑战所在。不幸的是,建国者传授给后来人的新政治学的民主观并不包括妇女、奴隶等。他们从经典阅读中继承了对民主的怀疑。传自古代亚里士多德的古希腊对于民主的定义——限制在小国土中的政府形式——正如谢茨施耐德所描述的那样,是一个“混乱的定义”,但却成为美国建国者的公理。[①] 美国建国者在《联邦党人文集》第10篇中提到的“延伸的共和”有**潜能**成为民主,却为联邦制度和分权体制中权力的分裂所挫败。政党政府的承诺是其能够通过建国者所没有想到的途径授权给人民,那就是建国者的错误在于疏于理解民主的道德尺度。在谢茨施耐德看来,这种道德尺度就是源自大量传统和现代资源的自由进步主义历史发展的最终产品。美国成为一种断裂,即成熟民主国家的失败产生了现实中受到挫折的民主和人民对多数统治的普遍要求之间的断裂。在这里,我们注意到,在谢茨施耐德看来,美国建国者政治学的有害影响在于其让人民相信他们生活在民主国家中,但是事实并非如此。

xxxii

---

① 《政党政府》(Transaction 出版社,2009 年),第 58 ~ 59 页。

xxxiii

美国民主的隐含危机和政党政府

谢茨施耐德作品中最常见的主题是这样的思想:在美国民主中有责任政党政府打算解决的无声的危机。这些危机来源于谢茨施耐德固有的民主理论——民主就是简单多数主义,而政府的目的就是根据多数偏好制定政策。他举出的具体例子并不总是一致的,但是在每个案例中,是那些多数主义原则鼓舞了他的判断。谢茨施耐德的批判同时包含结果批判和程序批判:宪法体制没有持续产生多数主义政策,而且程序过程被地方老板而非全国性机构所控制。时而含蓄,时而明确,其代表了一种根植于新政的、自由进步主义的政治观:多数居于其位,简单多数统治将支持自由进步主义关于责任政党和政策偏好的观点。危机因此是双重的:首先是美国现有的政策危机,这一危机依靠传统的处理公共事务的方法无法解决;其次是植根于我们如何理解民主的理论危机。但是危机的根源建立在美国政府理论和实践的割裂上:政策仅仅是冰山一角。

在《为政党政府而努力》(*The Struggle for Party Government*)(1948)中,他几乎用预言般的警告为政党政府的思想而辩护,他预告道:"最近公共政策本质的变化已经引发了大量的对于美国政府体制前途的思考。结果,我们发现自己正处于**看不见的政府危机**之中,这些危机很少被宣传,但并不比近年来经济和外交上的突发事件更加危险……这些需要是空前的,是如此之生疏,以至任何应对性的机构和程序都是难以轻易设想的"①。其言下之意即:建国者的政治学是不实用的,也许是一种障碍,当我们把它看作一种能治疗对民主不满的药方时。民主国家政党的首

xxxiv

---

① 谢茨施耐德《为政党政府而努力》(*The Struggle for Party Government*)(大学园:马里兰大学出版社,1948 年),第 1 页。

要目标是制定政策,这一观点必然意味着权力的集中。权力的碎片化使政策性政府几乎不可能存在。而且继罗斯福总统百日新政以后,行政机关的权力集中似乎成为了民主理论和实践符合逻辑的、自然的延伸。罗斯福无疑喜爱压倒性的公众支持,这些给谢茨施耐德和自由进步主义学派以暗示,即民主和政策性政府是完全兼容的。

进步主义对于建国者政治学的批判的另一条始终如一的主线就是如何重建行政机关。在美国的宪法体制中,总统可以看作代表美国整体。立法机构的阻塞则是民主政府的**眼中钉**。和其他致力于新政进步主义的政治学家一样,对于谢茨施耐德来说,美国民主的实践意味着自由民主主义议程的制度化。两种基本途径似乎是可行的。第一种途径是行政国家的创立,在这样的方法中新政计划将被视为有资格并从而超越可能与国会相结合的民主多数。用罗斯福的话说,新政民主党将是一个"终结政党的政党"[①]。第二条途径将延续进步主义致力于通过选举进行参与。两者都是更大的自由进步主义对民主理解的一部分。罗斯福和许多民主党人试图跟随第一条道路,而谢茨施耐德选择了后者。责任"政党政府"是"总统政府"的又一种表述,如果我们要理解谢茨施耐德的理论和《政党政府》持久的吸引力的话,我们就需要沿着他在这一点上对新政的分析进行。这里我们不能追随其在《政党政府》中每个细微的差别:这样做的话我们就是在做包含所有美国民主思想的习题。但我们可以跟随他的分析,看他如何认为政党政府可以改变总统职务,并在此过程中,更好地理解为何谢茨施耐德能够在美国政治学中保持这样一

xxxv

① 对这一主题最富洞察力的描述在西德尼·米尔基(Sidney M. Milkis)《总统和政党:新政以来美国总统和政党的变迁》(*The President and the Parties The Transformation of the American Party System Since the New Deal*)(纽约:牛津大学出版社,1993 年),这篇论文的一个简短版本,见西德尼·米尔基(Sidney M. Milkis)《新政、政党政治和行政国家》(The New Deal, Party Politics, and the Administrative State),见彼得·谢拉姆(Peter W. Schramm)和布拉德福·威尔逊(Bradford P. Wilson)主编《美国政党和议会政治》(*American Political Parties and Constitutional Politics*)(兰哈姆,马里兰:Rowman & Littlefield,1993 年),第 141 ~ 180 页。

个的关键角色。

责任政党政府的政治理论始于这样的观念——民主政府的目的是尽可能迅速地把民主多数的政策偏好载入法律，但受到治理的自由主义理论的约束；即少数权利的适当差异和对个人公民自由的充分尊重。这就需要有纪律的政党以表达、促进，并制定明确的政策。强大的民主要求权力的集中，而非权力的分散。作为民主体制下比较成功的一个权力集中范例，他顺利地把英国的议会体制与美国的体制进行了比较。[①] 谢茨施耐德将其对政党的研究视为迄今为止把自由主义和民主进行结合失败的努力的解决方案："政党政府是调和权威和自由之间的问题的民主而自由的解决方案，因为政党能够在无损自由的情况下执政；它们能够管理利益组织而无须变得具有压迫性。当政党是强大的，也就无须摧毁自由结社的权利；在自由的政治体制下，自由组织的多数相较于自由组织的少数的天然优势，足以让在自由政治的体制下建立政府成为可能。"[②]换句话说，谢茨施耐德设想，不论是经典意义下的道德教育或是建国者意识中的内部制度约束都不必然导致多数统治的普遍性和适当性。民主的道德基础已经存在于伴随着美国建国以来历史进程的社会之中，而理解这一发展的含义是一种理智的挑战。

xxxvi

一种"新"的新政治学被要求能够处理这一潜在的危机：即将民众权力集中于总统职位之中。一方面讲，在谢茨施耐德的道德剧本中，宪法是恶棍，因为"从一开始它就出现在了犯罪现场"[③]。指出这一点是重要的，因为谢茨施耐德的研究是站在政治学的行为革命的顶端之上的。后来行为研究的发展并不经常明确地参考赋予其生命的原则。在谢茨施耐德看来，这些原则非常清晰且有力地存在。从某些角度，这些危机也

---

① 《政党政府》(Transaction 出版社，2009 年)，第 106～107 页。

② 同上，第 209 页。

③ 同上，第 124 页。

许正是建国者仅有的成功之处:现代政治实践是其政治学的准确写照:"亚里士多德学派基于公民参政数量多少而进行的政府分类已经被罗伯特·米歇尔斯(Robert Michels)的'寡头统治铁律'证明毫无意义。那么如果我们继续沿着否认政党之路来检视现代政府中的政党角色,并以此陈述我们的政治哲学,这样的陈述何益之有?……我们今天所需要的是政治家的政治学理论"①。但是看起来他所说的政治家(politician)并不是指普通的通过选举产生的官员。他所说的更像是政治家(statesman),只有政治家看起来能够透过体制运转的复杂理解多数统治的核心问题。对于那些致力于建设民主多数的政治家来说,现有体制的问题就是和社会一样复杂的制度。"如今美国的各种差异性的形式已经比《联邦党人文集》撰写的时代更为巨大和复杂。"②于是,作为理解美国政府危机核心问题的理想的政治家——罗斯福出现在《政党政府》之中。

透过行为主义的视角来观察建国者的宪法体制,简单化正好是美国政治实践缺少的东西。变化是困难的,因为政体中的宪法结构是固定的,即便宪法解释能够改变许多原始的假设,它也不过如此。在这里,政治学中信仰行为主义的方法论强化了责任政党学说的民主理论。而对于包含了所有可变性和细微差别的社会数据的定量分析,恰恰是一个非常复杂的模型。谢茨施耐德对于提名公职人员程序实际工作的敏锐分析,揭露了这一复杂性的有害之处。比如说,当他观察到选民对于美国投票的困惑时,他不是谴责选民的困惑,而是谴责这种复杂性自身;这种复杂性正是联邦制度和权力分立的自然结果。"联邦制和分权制造成了选民的负担……只要这些条件仍然继续,在美国就难以获得一个简易的提名程序。"③挫伤了全国性政党组织的复杂性使责任政党难以构建。它

① 《政党政府》(Transaction 出版社,2009 年),第 16 页。

② 同上,第 23 页。

③ 同上,第 101 页。

更是一个被那些只顾地方不顾中央的地方老板所危害的组织。“政党老板似乎故意增加提名竞争的数量。”①

复杂性就这样成为建国者政体的“戈耳迪之结”②(Gordian knot)。它无法解开,因此必须砍断。政府和社会也许会越来越复杂,但解决方案并非如此。我们并不完全依赖建国者的政治学来寻求解决方案。解决方案需要能够概念化现有实践和可替代的政治实践理论的智力劳动。现有的两党制简化了建国者宪法的复杂性。其目标就是多数统治,而责任政党体制是唯一能够实现这一突破并与基本的自由原则保持一致的途径。这大概就藏在谢茨施耐德经常提到的隐含的概念,即他的民主科学是政治学先驱之作的背后。他已经解开了困扰着早期进步主义改革者的分权之谜。

xxxviii

这一方法的首要一点就是政党应当建构提名程序以促进公共利益。含蓄地说,总统职位和那些优先选举总统的方法,对于详细说明政党体制本质来说是至关紧要的。事实上,就有一些学者曾经试图根据美国总统提名体制来界定美国政治史的不同阶段。③ 然而宪法批准的直接后果的美国政治实践使得麦迪逊接受了政党,他这样做的目的就是为了限制

① 《政党政府》(Transaction 出版社,2009 年),第 103 页。

② 戈耳迪(Gordius)是小亚细亚弗里吉亚(Phrygia)的国王,他打了一个很难解开的乱结,神谕凡能解开此结者,便是亚洲之君主。好几个世纪过去了,没有人能解开这个结。公元前 334 年,亚历山大大帝(Alexander the Great)挥剑斩断了这个复杂的乱结,用这一方式解开了戈耳迪之结。——中译注。

③ 政治学家曾经混杂地使用“关键性选举”一词来试图定义这一阶段。见沃尔特·迪安·伯恩翰姆(Walter dean Burnham)《关键性选举和美国政治的主发条》(*Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*)(纽约:诺顿出版公司,1970 年),詹姆士·席思(James W. Ceaser)《总统选择的理论与发展》(*Presidential Selection. Theory and Development*)(普林斯顿:普林斯顿大学出版社,1979 年),保罗·克里皮内(Paul Kleppner)等《美国选举体制的演进》(*The Evolution of American Electoral Systems*)(康涅狄格西港:格林伍德出版社,1981 年),见这一美国政治学流派非常强有力的批判,大卫·马修(David R. Mayhew)《选举人的再结盟:一种美国流派的批判》(*Electoral Realignments. A Critique of an American Genre*)(纽黑文:耶鲁大学出版社,2002 年),特别是马修的章节《政治与民主》(Politics and Democracy),第 103 ~ 140 页。

他视之为汉密尔顿加强中央政府计划而形成的有害影响。谢茨施耐德责任政党的观点就为了加强全国性政府。但这种全国性政府的加强集中于总统,而非国会。就制度而言,国会成为责任政党体制中的主要失败者。"国会在重大议题上的表决是对政党中权力所在的犀利的考察。"①在责任政党体制中,政治参与集中于总统选举政治中。

总统职位的集中能够有效地改变宪法制度的性质。现有的体制有利于地方老板,因为他们掌握着如今政党组织赖以生存的赞助系统。"创造和利用公共政策的努力包括领导、纪律和集权,因此政党必须放大总统职位的作用。……**如果政党的这一倾向占主导地位,那么**政党的另一倾向,即政党趋于分权、一心只想着排他的政党老板们的私人利益这一倾向则必将隐退,政党因此不得不改变其性格。"②此外,我们从谢茨施耐德的这些评论中看出他坚信责任政党能够反对美国政党演变为利益集团自由主义的趋向。虽然他没有特别提到这一词语,谢茨施耐德可以被公正地描述为民主自由主义的拥护者。多数将趋于自由投票和真正的多数统治,在责任政党的框架内,多数统治通常会结出自由主义的果实。

谢茨施耐德重申美国社会是民主社会,但问题不是出在社会和选举人身上,而是出在政府中的共和主义的组织结构之中。自由结社是美国最重要的公民自由权,他强调,其活力"是美国政府是民主政府的这一观点的最有力的证据之一"③。此外,有充足的证据说明政府对各种各样的利益做出回应。但在正常的情况下,由于政党纪律的缺乏,政府更多的是回应压力集团而非民主多数,这尤其体现在国会中。只有在危机时期,我们才可以最清晰地看到,一个回应多数政策的政府应该如何行事。

---

① 《政党政府》(Transaction 出版社,2009 年),第 129 页。

② 同上,第 136 页。

③ 同上,第 30 页。

危机逼迫政府辨别那些对稀有资源的不同诉求，从而确定优先权。或早或晚，在任何政治体制中区别各种利益主张将成为必要。社会的共同利益不能仅仅是特殊利益的总和。缺乏强有力的政党，事实上不可能在现有的体制下建立优先权，除非是在一些不同寻常的情况下，例如大萧条或是战争。责任政党政府的位置是基于民主理论的更大的问题而设计的，“在何种范围之内，可以说明民主的政府能够不顾少数利益组织的压力而保留行动的自由？”[1]

xl

对谢茨施耐德而言，提名过程是关键的，因为在他的定义中，“政党首先是一种努力获取权力的组织。权力在这里定义为对政府的控制。那就是政党组织的目标”[2]。政党控制政府，因此不可能根据其他目标来定义政党：“权力是他们所有野心的共同分母”[3]。如果他们的目标不是控制政府，那么他们就是压力集团或类似组织。根据谢茨施耐德的分析，为选民简化提名程序是这样的事实——“两党制是美国政治组织的最显著特征”[4]。政体的性质体现在其产生的被选举出来的官员身上。[5]仅这一事实就通过把选择缩小至两名候选人而简化了遴选过程。

谢茨施耐德不是选举人团的朋友。他认识到，两党制是建立在赢者通吃的单一席位选举制度之上的。但他同时想到，选举人团的废除有助于产生强大的两党制，而不是刺激政党的增生，从而使美国产生多党制政体。“然而，如果总统由人民直接选举产生，那么所有的情形都将发生变化……而那些对摇摆不定的州的特别关注将会停止。政党行为的强度对全国来说都将是均衡的。”[6]而这种统一也将依次集中于总统职位上。

---

① 《政党政府》(Transaction 出版社,2009 年),第 31 页。
② 同上,第 35 页。
③ 同上,第 37 页。
④ 同上,第 67 页。
⑤ 同上,第 109 页。
⑥ 同上,第 122 页。

反映于选举人团上的选举制的分散性，导致事实上不可能拥有一个控制政党的全国性政治老板。各地方，“如同封建领主一样，不能忍受中央集权。”[①]当罗斯福领导下的民主党阔步走向集权型政党时，谢茨施耐德却认为其实际行动是失败的。在他看来，罗斯福寻求空前的第三个任期是因为他没有选择继任者的权力。[②] 在议会体制中，政党结构将视之为例行程序而非上述的破坏性策略。政党试图通过赢得选举来控制政府，“政党因此就成为一个**为选举而建立起来的过程**。”[③]但是美国选举体制的分散性分裂了提名程序及与之伴生的设计一系列连贯政策偏好的政党能力。当“然而说到底，政党点名还是证明了**政党不能在压力下保持对有争议的公共事务的统一阵线**。……（这一情形）构成了**美国政党的最重要的一个事实**。一个人即使不知道其他，只要了解了这一事实，就已经比了解其他而不清楚这一事实的人更了解美国政党。[④] 在实践中，政党的目标局限于政党寡头所能同意的目标。而这些寡头关注的是完全狭隘的小范围的东西。

问题并不在于政党从不对政策感兴趣；当然大部分出现在选举之中的政策议题政党还是有兴趣的。但美国政党发展出了一种谢茨施耐德所谓的“分裂性格”。试图创立和开发政策性事务要求“领导、纪律和集权，因此政党必须放大总统职位的作用。”[⑤]但是地方老板的主张却和为了推动政策性政府而组建的政党南辕北辙。地方老板对公共事务毫无兴趣，“地方老板对公共事务并不感兴趣；他们胸无点墨，对公共事务只有非常模糊的了解，并且对公共政策的冲突漠不关心，直到涉及其个人偏好”[⑥]。同时使问题更为复杂的是，国会运用宪法赋予的立法权力，通

---

① 《政党政府》（Transaction 出版社，2009 年），第 163 页。
② 同上，第 155 页。
③ 同上，第 61 页。
④ 同上，第 131 ~ 132 页。
⑤ 同上，第 136 页。
⑥ 同上，第 137 页。

过支持分赃制来帮助并支持政策制定过程的去中心化。

“从总体上看,美国立法机关的性质显示了集中性政党控制的缺乏……尽管制定了大量稳固的法律,美国立法机关仍然表现出了强烈的

xlii

瓦解迹象。”纠正这一趋势“包括了党内权力必须进行根本性再分配、政党权力从地方政党机器到中央领导的转移等内容……”[①]在这里,谢茨施耐德似乎又一次追随并呼应了伍德罗·威尔逊在《国会政体》(1885)中对英国议会制度优越性的哀叹。他转向英国的政党体制以寻求指示。这是美国体制的地方主义使中央政党组织的软弱清楚明白地显示出来。和英国体制不同,例如众议院对来自单一席位选区代表地方居民的传统要求就剥夺了全国性主张的表达。“事实上,从人事选拔和人事任命的立场看,整个政治体制都是基于地方居住规定的普遍规则之上的。”[②]他在最后的分析中强调,恰恰不是地方老板,而是整个体制全都是“封建”的。[③]

所有这些意味着“游戏规则和玩家必须一起改变。”[④]谢茨施耐德相信在某种程度上这些改变正在发生。由于自内战以来美国政治没有其他危机,因而新政把注意力聚焦于总统职位。“直到总统为政党所推崇(使总统成为事实上的国家领袖),政党才会集中。一个白宫能干而受普遍欢迎的长期的继任者可能实现政党机构的重要的转型。”[⑤]在谢茨施耐德看来,总统中心政治将很快变成政党中心政治。特别是富兰克林·罗斯福空前的第三个任期反映了民主党内一种虽然可能只是暂时、却真实的权力转换。通过观察,谢茨施耐德证实这也许仅仅反映了政党作为组织的软弱,也许是罗斯福安排了这一步骤,因为他无法指定自己的候选

---

① 《政党政府》(Transaction 出版社,2009 年),第 140 页。

② 同上,第 143 页。

③ 同上,第 148 页。

④ 同上,第 149 页。

⑤ 同上,第 151 ~ 152 页。

人的提名。[1] 罗斯福不能在 1938 年"清洗"民主党内的异己分子,这被谢 xliii
茨施耐德描述为"我们必须提及那些曾经做出的关于美国政党体制本质的一次最伟大的实验"。"如果总统能够使政党的背叛者在国会中陷入危险,那么党内的权力中心将重返首都,美国政府的本质将会改变。"在这个时候,谢茨施耐德写下斗争是持续的党内斗争这行字,"而至今尚未能看到结果"[2]。

是什么误入岐途? 责任政党政府之透视

通常对谢茨施耐德及责任政党学说的批判体现在两个方面:首先,政党必须充当公众与政府间的桥梁,如果政党向与其关系密切的选民介绍完全不同的公共政策,那么这种行为就有悖于政党作为桥梁的角色。其次,作为现代民主的主要理论,责任政党学派站在了与建国者政治学派截然对立的立场——宪法在必要时可以变通,但其不是可以每四年一次无限重塑的。但除了这两种批评以外,还必须加上第三种:贯穿 20 世纪的"进步时期"以来的政党改革在每一紧要阶段都是反对政党的。远自 1912 年总统选举候选人预选制的引入,近至2002 年竞选经费的限制,大量的政治改革都在寻求打破政党对政治过程的控制,而非增强政党的力量。因此这一时期的政党改革正好远离了谢茨施耐德如此激烈的改革建议和如此持久的理论分析。[3] 我们被迫反问,为什么会发生这样的 xliv
情况,当谢茨施耐德的理论与美国政府实践存在如此明显反差的情况下,为什么其论点仍然能够如此持久? 两个问题是相互联系的,但它们从不同的道路走向相同的目标。

---

① 《政党政府》(Transaction 出版社,2009 年),第 155 ~ 156 页。

② 同上,第 163、166 页。

③ 这些观点已经在詹姆士 · 皮尔森(James Pearson)的《政党政府》(Party Government)中得到充分阐述,载于《政治学评论家》(*The Political Science Reviewer*)第 7 卷,1982 年,第 46 页。

首先我们必须指出的是,实际的政党改革,并不必定认为现代民主不可能保留在政党术语之中。此外,重要的是要把政党改革置于自由进步政治学的主要背景之中。20 世纪 60 年代的政党改革,尤其是"麦戈文—弗雷泽委员会"对于民主党的改革,是把政治参与而非强大政党作为变化之要素。改革的目的就是向那些局外人开放选举过程,终结在许多改革者眼中由政党局内人导致的"腐败"。结果就是选择过程更加倾向于以候选人为中心而非以政党为中心。[①] 相应地,政治参与与同时期的公民权利运动紧密相连,并趋于根据基本公民权利来看待政治参与。同时权利革命的中心是司法权。现代民主政府与其说是建立在传统的正义之上,不如说是建立在权利之上。而且正如霍布斯提醒我们的,以权利为基础的现代政体的讨论并不必然要求民主。[②] 自由进步主义对于权利理解的一般趋势就是将其视为"应得的权利"(entitlements),从而无须服从于多数统治。一旦权利成为应得的权利,政府的司法机关可能更应该捍卫权利而非有组织的多数人。事实上,多数也许是可怕的,因为在一个民众政府中,多数统治可以压倒个体权利。不基于多数共识的通过司法机关得到扩张的权利,可能成为多数统治思想的敌人。[③]

xlv 当新政对许多人来说依然像一只半满的水杯——一个依然没有完

---

① 大卫·门尼费-利比(David Menefee-Libey)《竞选中心政治的胜利》(*The Triumph of Campaign-Centered Politics*)(纽约:查塔姆豪斯出版社,2000 年)。

② 见伊安·夏皮罗(Ian Shapiro)《自由社会的权利演变》(*The Evolution of Rights in Liberal Society*)(剑桥:剑桥大学出版社,1986 年)。

③ 见沃德·埃丽斯沃特(Ward Y. Elliott)在《保卫民主的崛起,投票权争论中的最高法院的角色》(*The Rise of Guardian Democracy. The Supreme Court's Role in Voting Rights Disputes*)(马萨诸塞:哈佛大学出版社,1974 年)和玛丽·安·格伦顿(Mary Ann Glendon)在《权利对话:政治谈话的贫困》(*Right Talk. The Impoverishment of Political Discourse*)(纽约:自由出版社,1991 年)中启发性的研究。也见詹姆士·帕特森(James T. Patterson)《1930—1970 年代美国政治中权利和权利意识的上升》(The Rise of Rights and Rights Consciousness in American Politcs, 1930's-1970's)中非常刺激的讨论,载于拜伦·夏菲(Byron E. Shafer)和安东尼·巴杰(Anthony J. Badger)主编《民主论争:美国政治史的实质与结构》(*Contesting Democracy. Substance and Structure in American Political History*)(堪萨斯州劳伦斯:堪萨斯大学出版社,2001 年)。

成的民主福利国家的承诺一时，谢茨施耐德推进了责任政党政府理论的发展。在这样的背景中，作为那一时期对政党政治的增强和软弱富有洞察力的描述，阅读《政党政府》是合适的。我们尤其可以读到谢茨施耐德字里行间对民主党不能完全执行在罗斯福前两个任期中体现出来的所有新政的议程而感受到的挫败感。基于这样的认识，他对新政时期政党的分析，要久于和优于其对政党变化开出的处方。如果美国政治学的学者希望了解新政对后来的美国民主的理论和实践施加的影响，他们就应当认识到阅读谢茨施耐德著作的重要性。仅仅从有限的认识出发，责任政党政府是对罗斯福第一个任期的直接解读。罗斯福就任时，对大萧条造成的经济灾难毫无计划。在他 1933 年就职后，分权体制第一次因为除了内战以外的重大的国内危机停止了运作。在罗斯福执政的前一百天里，行政机关在白宫起草法案，这些法案在送到国会山前就已经盖好了图章，从而不经辩论就被制定成了法律。短时期内，美国人民看到了议会制度是如何运作的。对于许多严肃的美国政治制度的学者来说，这是民主制度**应当**运作的途径。这是美国 20 世纪影响深远的政治事件，唯一可与其匹敌的是中世纪的民权运动。这使罗斯福成为现代总统的典范，也成为了后来的总统被评判、并通常被期待的标准。[1] 并且正如我们已经看到的，其深深地影响了谢茨施耐德对于美国民主理论和实践的分析。

这一视角的问题就在于罗斯福“百日”新政的独特性。罗斯福政府 xlvi

① 见威廉·罗切滕伯格（William E. Leuchtenburg）《在罗斯福的阴影下：从杜鲁门到里根》（修订版）（*In the Shadow of FDR. From Harry Truman to Ronald Reagan*）（伊萨卡：康奈尔大学出版社，1983 年）。尤其让作者难堪的是里根评价说，罗斯福是他最喜爱的总统。这些评价对于那些怀有责任政党理想的学者来说，是一种政治亵渎。一个保守的共和党把自己比作一个自由的民主党的想法根本说不通。但事实上，这也许正意味着美国政治思想中的遗产，它最终通过了新政。正如林肯一样，罗斯福现在是个无党派人士了。每个人、任何人都可以主张他的思想，因为他成败的记录已经织入了美国生命的肌理之中，从而使人们忘记了他们真正的起源在于党派斗争。

最初这段重要时期并不是正常情况下总统和国会合作的方式。把一个独特的历史事件作为判断长期制度安排的标准依据是不适当的。然而在将新政看作美国政党政治的"关键重组"这一点上谢茨施耐德是正确的。但这种重组并是按照责任政党学派的脚本进行。责任政党学派认为许多根本性问题或多或少都会在每一次的选举中得到辩论。每一次选举政党都会达成多数一致,而一些重大的政党议题将无疑不会成为美国政治中的活跃部分:比如说,不再有多数人号召废除权利法案,尽管对该法案的不同阐述仍然开放。任何政策建议都不可能是永久的。从理论上讲,如果在任何特定的选举中可以达成多数联合,那么总是有可能可以推翻任何政策。

现代政党改革诸多悖论中的一个就是,由于反政党的改革削弱了业已脆弱的美国政党,政党同时在政治图谱的两端变得更为意识形态化。[①]基于这样的发展可以认为,选民在选举中的选择将推动政党向谢茨施耐德预想的更加负责的代表模型前进。[②] 其理由是很有争议的,而且也没有充分说明其为何如此。但这些证据却似乎指向了规则的变化——被逐渐损害的政党纪律和以候选人为中心的竞选。[③] 此外,尽管政党对国会和总统的瓜分统治导致了死结和僵局是政治学中自由进步传统的标志,但现实中是否如此还并不清楚。比如说,大卫·马修(David Mayhew)就断定,政党的分裂并不是解释法案通过与否的最重要的因素。统

xlvii

① 纳尔逊·波斯比(Nelson W. Polsby)和威廉·迈尔(William G. Mayer)《美国两党制中的意识形态合作》(Ideological Cohesion in the American Two – Party System),载于纳尔逊·波斯比和雷蒙德·乌尔芬格(Raymond E. Wolfinger)主编《政党文集:向奥斯汀·兰尼致敬》(*On Parties. Essays Honoring Austin Ranney*)(伯克利:加州大学出版社,1999 年)。

② 赫伯特·韦斯伯格(Herbert F. Weisberg)《作为更加负责政党基础的选举人中的政党》(The Party in the Electorate as a Basis for More Responsible Parties),见约翰·格林和保罗·汉森,前引文,第 161 ~ 179 页。

③ 纳尔逊·波斯比(Nelson W. Polsby)《政党改革的结果》(*Consequence of Party Form*)(纽约:牛津大学出版社,1983 年),亦见拜伦·夏菲(Byron E. Shafer)《两个部分的政治:全国政党大会的进展与改革》(*Bifurcated Politics. Evolution and Reform in the National Party Convention*)(剑桥,马萨诸塞:哈佛大学出版社,1988 年)。

一的政党控制也不必然导致深思熟虑的法案。就是在1964—1966年民主党完全控制所有政府机关时,正常的党派也可能减缓了正常的国会协商功能,加速林德·约翰逊(Lyndon Johnson)"大社会"法案不经辩论地通过,而这种辩论通常是我们在影响如此广泛的社会实验中所期待的。[①]

从表面上看,谢茨施耐德关于政党政府的论述似乎单单是对民主的讨论;多数统治是其内在的一个目标,只有政党政府才有可能实现。但在谢茨施耐德关于政党是产生民主的有效途径的观点背后,存在着一种假设,即政府的首要功能是制定政策,尤其是出现在19世纪后期的自由进步政策议程,在他看来在新政中得到了部分地实现。在他对民主就是两党制的民主的鼓吹之下,是他相信政党民主将是实现另一个目标——现代的、自由的福利国家的手段。这一目标同时成为谢茨施耐德对于政党分析的长处和不足。

其长处就在于谢茨施耐德致力于公民参与,即使这种参与仅仅存在于责任政党某种有所删节的投票形式之中。政府中的公民参与是谢茨施耐德从来不敢遗忘的诸多自由进步政治学的一种类型。但许多关于投票的研究对于选民参与的结果持矛盾的态度。一方面,没有人愿意为不投票辩护。另一方面,一种强硬的观点认为,由于和投票者相比,不投票者并没有十分不同的政策偏好,因此不投票者的任意补充或流动未必能够改变大多数选举的结果。[②] 政治参与主要是基于这样的基本事实——政治参与对于公民权利的发展来说是重要的。此外,谢茨施耐德讨论政治参与是政治精英中存在的矛盾会慢慢流向普通大众这一内在的趋势。正如一位学者所指出的:"这一命题背后的逻辑来源于少数派

xlviii

① 大卫·马修(David R. Mayhew)《治理的分离:政党控制、立法与调查1946—1990》(*Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations* 1946 - 1990)(纽黑文:耶鲁大学出版社,1991年),尤见第175~199页。

② 雷蒙德·乌尔芬格(Raymond E. Wolfinger)和史蒂文·罗森斯通(Steven J. Rosenstone)《谁在投票?》(*Who Votes?*)(纽黑文:耶鲁大学出版社,1980年)。

别通过吸引别的人民团体进入其联合体这样的优势,这一逻辑被相互竞争的政党不断重复,直到每个人都被包括在这种冲突之中。”①

其短处有几个层次。首先,即使在英国的制度中选民也很少单单给政党投票。议题和候选人的个性同样被考虑进去。谢茨施耐德相信责任政党会将政党和议题连接起来,这是选民为什么会这么投票的理由。但是候选人个人的品质,例如正直、政治技能、组织才能以及与美国人民的有效沟通能力,从来都不能被理所当然地完全从现实的投票行为中分离开来,也不应该从理论上分离出来。② 普布利乌斯(Publius)甚至把可能缺少他所谓的“开明政治家”作为他所谓的“辅助性防范”——政府形式中分权制度和联邦制度——的首要原因。谢茨施耐德的建议是把维持多数统治和少数权利的重担仅仅压在政党的肩上,还补充认识到在这点上政党角色将依赖于被定义为美国公众“心态”的开明的公共舆论。

其次,也许更为重要的是,谢茨施耐德的政党政府概念的不足正好在于本应是最有力的一点上:政策是公共利益的反映。广义地说,公共利益是任何政府目的讨论的核心。建国者把这一思想提升到独立宣言中去,并进而在关于宪法的论述中为这一思想辩护。但谢茨施耐德从没有真正地发展出一套公共利益的概念,视其为远离政党有着相同目的和想法的追逐权力的个体。结果就是剩下一个开放的问题——政策是否仅仅是不同集团选举的联合或其他什么的全部总和。现代政策政府的观点会搅浑公共利益的根本概念。政策政府的观点认为公共利益可以被权威决定,最明显的是由与地方利益不一致的集权的政党领袖决定。没有明确的公共利益的概念,谢茨施耐德的方案有可能导致假装成政策

xlix

① 彼得·纳齐兹(Peter B. Natchez)《投票映像/民主的想象》(*Images of Voting/Visions of Democracy*)(纽约:基本图书出版公司,1985 年)。

② 关于特定总统的独到的有深刻见解的讨论,见佛瑞德·格林斯坦(Fred I. Greenstein)的《总统的不同:从罗斯福到克林顿的领导风格》(*The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*)(纽约:自由出版社,2000 年)。

建议的精英偏好。而精英的意识形态有可能会推动政策辩论而非那种表现为国会立法特点的务实的妥协。如果每个法案都在严格的意识形态术语中进行辩论,并在最后的分析中,基于意识形态而非混乱的"政治分肥"做出决定,难道情况就会变得更好吗?这种辩论也许吸引大学教授、新闻记者等,但值得怀疑的是,使每个问题都变成会冲击宪政大厦核心的大党之争,这种争论是否真的会服务于公共利益。

此外,更为矛盾的是,也许谢茨施耐德的责任政党政府指向了和反政党改革者相同路径。固然,这些改革已经破坏了遵守纪律的政党,而偏向以候选人为中心的政治,而这正是谢茨施耐德所反对的。但是这些改革的影响,主要源于政党信徒在初选中较高的出席率,使得老大党(GOP)[①]越来越保守,民主党越来越自由。这种影响——如果不谈原因——正是谢茨施耐德暗中支持的。这些发展甚至为选民提供了合理清晰地政策选择,从表面上看,这种发展可能会得到谢茨施耐德的支持。他也许会哀叹他通常称为美国政治"生命中心"的消失,但反过来说,也许不然。这些中心与执政党同在,而在赢者通吃的选举中,那些获得百分之五十多一张选票的政党的政策选择也将被表述为"中间路线"。那种独立于多数主张的公共利益的思想很可能首先伤害了责任政党政府。

政党出现在合众国成立的初期,也就是在宪法批准到安德鲁·杰克逊和马丁·范·布伦任期之间,政党在这个阶段是混乱的组织,由于它们寻求和那些复杂的非自然政治同盟的派系妥协。奴隶制击碎了政党调和政治极端的理想。一些问题并不能包含在旨在妥协的制度之中,而且奴隶制就是托克维尔所说的"大党"的争论:新政或许是另一种大党争论。当然,谢茨施耐德正是从这些名词上看待新政的。问题是尽管在大党框架内探讨一些议题,比如奴隶制问题是合适的,但是在这样的视角下探讨常规的政治问题并无帮助。就谢茨施耐德透过新政的棱镜来观

① GOP 即 Grand Old Party,美国共和党的别称。——中译注。

察普通政治来说，尽管新政可以使政策政府代表大党的争论，但必须得说他分析虽然在当时富有洞察力，但在稳定时期却不太有用。谢茨施耐德关于责任政党的概念就是在实际上把所有的辩论都放入大党的争论中去，其中妥协和联盟将在那些经过争辩的根本原则中居次要地位。结果将会是政治制度总是徘徊在一些失败者绝无出路的、不可调和的冲突的边缘。这些也许会让大学教授们感到满意，这些教授们认为自己知道所有问题的正确答案，认为自己拥有关于政体应该如何运转的一劳永逸的解决方案，但每个政体都由各种层次的原因、传统和偶然性组成，不能被简化为单一的抽象的说理。公共政策，与所有的政治行为一样，需要谨慎的态度。而这种谨慎说到底只是一种基本道德，它至少是美国政党的一部分传统，就像论证政治学的基本问题一样。在新政时期这种谨慎的态度如同汉密尔顿与杰斐逊、麦迪逊关于新共和的争论一样真实。[①]

在民主体制中建立联盟，旨在保护不同派系的自然差异，正如麦迪逊在《联邦党人文集》中想要表达的那样，是使其不陷入纯粹的意识形态的必要手段。这种保持联合的黏合剂就是经常被谢茨施耐德和其他改革者称为“政治分肥”的立法——这种立法对严肃的政策辩论毫无关系，即使是在“小党”的语汇中。作为传统美国政党混乱特点的部分结果，当他们试图集合多数的联合时，改革者“清洗”政党政治的企图毫不令人感到意外。从卫生的角度来看清洁也许接近于虔诚，但作为促进政治过程的处方，倘将其应用于政治，则是不适当的比喻了。如果政党巩固的黏合剂开始了抽象的哲学争论而非那些不高尚的“政治分肥”问题，那么这种争论真的更可取吗？我们真的希望普通的政治看上去像学院政治，其中最深奥的议题成了知识分子间强烈的意识形态冲突的**存在理由**吗？

参与尽管高尚，其可能存在于抽象之中，却不能成为其存在的目的。其必须和民众政府形式中大量的关于正义、美德和公民权的讨论相连。

---

① 在查尔斯（Charles）的著作中随处可见。

这种连接谢茨施耐德似乎已经暗示过，但明确探究优势与劣势的连接的缺乏，使责任政党学说有仅仅使自由政策议程制度化之嫌。建国者对出于私利之参与心存警惕，因为他们害怕如果允许参与直接作用于政府之上，就会混在其他事情之中，从而破坏谨慎和政治家的才能。这就是他们为什么发现分权是如此明智的“辅助性的预防措施”，以控制对政府的滥用及直接民主。 lii

谢茨施耐德把政党看作政策变化和演进的发动机是正确的。他认为现代民主绝不可能存在于政党术语之中的主张是否正确是值得辩论的主题。他认识到，在现代政党制度的发展中，关于民众政府的概念的根本性差异已经成为对美国宪法制度的挑战，这无疑是正确的。这无疑也是为什么政治学家们一次又一次地探讨其关于政党原则理论的原因之一。他遗留给政治学的是有力的观点——关于政党的思想是我们如何理解和分析现代自由民主政治的重要部分。政党的重要性不总是明显地存在于关于民主的哲学争论中。但事实上，几乎每一个花费大量时间研究美国政治的人，或迟或早，都将被迫了解责任政党学说，而谢茨施耐德证明了其著作持久的重要性：政党和民主以一条纽带以某种方式相连，而这条纽带是我们不敢割断的。作为初次阅读其著作的新一代学者，还有额外的收获：谢茨施耐德是智慧的、优雅的作家。对于那些已经花费大量时间阅读经典著作的美国政治学者来说，也许新一代的粗陋的语言已经降临到英语之上。谢茨施耐德可以提醒人们，“好作品”“学术 liii 著作”和“严肃的目的”并不是相互排斥的术语。

小西德尼·A. 皮尔森(Sidney A. Pearson, Jr.)

前　言

任何试图理解政党的努力,成功与否要取决于学者们是否知道该去寻找什么以及去哪里寻找。无疑,关于政党有着无限数量的非重要信息被收集、整理并学习,但是政治事实的杂乱堆砌很有可能是无益的。那么,为了理解政党,我们应该知道些什么呢?

在美国的政治体制中,以下诸点至关重要:

1. 政党是一个试图获得政府控制权的组织。那么,政党在政府中的地位如何?政党政府制度是否已经确立,或者说政府是否仅仅在容忍政党而已?由于政党的控制手段,政府中的哪些机构已经被政党所俘获(并扩大)?基于政党的目的,政府中的权力如何被重新分配?政府官员在党内地位如何?

2. 政党存在于一个高度竞争的世界。是什么样的环境促成了它们今天的存在和地位?政党(多数动员者)和压力集团(少数动员者)之间的关系如何?政党对压力集团的容忍不足为怪吗?政党和非组织化的政治运动又是一种什么样的关系?

3. 大党总是试图维持其对于小党的凌驾地位。他们如何才能做到

这一点？特别是，次大党与第一小党的关系如何？由于在政党竞争中，这种关系将决定政党体制是两党制还是多党制。那么这种关系又如何保证两党制度不会蜕变为一党制？显然，次大党的健康状况是这一体制的关键因素。

4. 在论及美国政治时，政党的内部过程并没有获得其应得的普遍关注。那么政党是一种什么性质的组织？"党员"意味着什么？

5. 政党是基于选举的成长过程。那么选举这种独特的制度对美国政党产生了哪些影响？

6. 最为重要的是政党组织内的权力分布。这直接引出了整个关于中央和地方政党组织关系的主题，这无疑是任何政党最重要的基准。相比其他任何的因素，这些关系的平衡决定了这一体制的本质。在这一联系中至关重要的一点是，同一地区内地方政党机器间的关系，因为这一关系决定了地方机器在本质上是否具有地方性。

最后，应该注意到，在所有的学科中政治学最具实践性。之所以这样说，是因为政治是一项极具竞争性的事业，无论哪个政客的手段要是行不通就将被淘汰出局。 lxi

E. E. 谢茨施耐德

于康涅狄格州 米德尔敦

1941 年 12 月

1

第一章　为政党辩护

> 对于各种作用于人类的力量来说,没有比政党被更少仔细地审视的了,也没有什么比它更值得审视。——亨利·梅因爵士(Sir Henry Maine)

毫无疑问,政党的兴起是现代政府的显著标志之一。实际上,政党主要扮演了政府的**缔造者**,尤其是现代民主政府的缔造者的角色。我们必须开宗明义地指出,本书的理论核心就是政党创造了民主,保证了现代民主的运行。事实上,任何一个政体的本质都最有可能被政党的状况所证明。政党政治最好地指出了现代政治哲学的特质,区别了民主与独裁政治。政党并不是现代政府的附属物;它们处于现代政府的中心,并扮演着决定性和创造性的角色。

美国主要党派值得所有政治学的学者以崇敬之心去对待,至少为了 2 它们悠久的历史。比如说,民主党就是真正可敬的政党。它与合众国相伴而生,使美国政府成为最资深的、国际联盟最早的三四个缔约方之一。它的生命力在美国内战中再次得到证明,当时的美国陷入分裂之中,就连循道会、基督教长老会、浸信会等独立组织也因南北对峙而分裂,民主

党却安然度过了这场危机。民主党也因此成为世界上最顽强的执政组织。此外,民主党与共和党的伙伴关系已经度过了 22 届总统选举,这证明了它比世界上多数政府都更具有长期生存的能力。这些强有力组织之间的有限竞争大致始于日本获准进入国际大家庭的时代;早于意大利的统一、德意志第一帝国的建立和法兰西第三共和国的成立。相比于美国的主要党派,世界上 90% 的政府的存续都是短暂而动荡的。

美国政党的成就证明了它们的重要性,可以说正是它们改造了美国的宪法。它们从根本上废除了选举人团制度,开创了公民投票选举总统的先河,并且强有力地推动了政府宪法以外功能的生长。政党努力的结果就是今天的美国总统接受着政党的指令以管理国家,并致力于合众国的福利和安全。从世界范围来看,政党极大地简化了复杂的政府过程,我们可以确信只要政党制度持续,政府的重塑就不会停止。比起政党在政府中运作的所有其他的变化,更重要的是政党使政府民主化。他们接 3 手了一部 18 世纪的宪法,使其功能更能满足现代民主的需要,而这些是宪法的作者们所不曾考虑到的。作为调动并组织起美国公共生活动力的政治创业者,这些政党掌管了美国政府从一个共和体的小实验田到全球最强大政体的转变,而且要比它在 1789 年初建时期要自由和民主得多。它们自我监督并使自己适应了美国社会的巨大发展,诸如对美洲大陆的征服、经济体制的转变、世界历史上最大规模的移民潮、一系列重大的经济危机和现代行政管理制度的出现,而这些仅仅是美国政党参与下的美国社会发展的一小部分。

在政府体系中,政党的重要意义被一个主要党派的垮台和大党派的内部权力更迭所印证,事实证明,大党的衰落常常会引起极为严重的后果。八十多年前,美国一个主要党派被迫下台而一个新的主要党派取而

代之,伴随着这场政党危机美国内战也接踵而来。[①] 肤浅的政治学学者会简单地认为,建立新的联盟可以抹去现存的政党,并由此替代其他敌对和紧张的体制,就好像这些易爆的物质不过是木棍和石块,可以随心所欲地扔掉。

没有人会意外,政党惹恼并警告了哲学家,因为政党策略的发现无疑会扰乱现有的关系并导致政体内的权力更迭。权力变迁的牺牲者自然会憎恨这一令他们狼狈困窘的政党手段。而真正让人奇怪的是,那些政府革命的受益者们也普遍没有对政党心存感激。威廉三世和旧不列颠君主国的朋友们不喜欢政党政府是可以理解的,因为政党剥夺了君主的权力和重要地位。甚至一百年后,乔治·华盛顿对政党崛起的恼怒也是可以理解的,因为它可能颠覆不到十年历史的美国宪法。但是那些笃信民主的朋友们去了哪里?杰斐逊退出华盛顿内阁之日(标志着华盛顿试图进行无政党治理努力的失败)为什么没能成为一个全国性的节日?为什么那些早期政党政府的尝试,诸如波士顿政党会议俱乐部、国会俱乐部等,没有像邦克山[②](Bunker Hill)和《独立宣言》那样,被写入歌词和故事来得到纪念?为什么是美国的宪法而不是政党被视为民主的堡垒写入教科书?如果我们并不惊讶于华盛顿完整保持了博林布鲁克[③](Bolingbroke)在美国革命之前一个世纪提出的观点,我们又将如何来评价19世纪90年代约翰·柏吉斯(John W. Burgess)对华盛顿政党立场的维护?政党创造了民主,更确切地说,现代民主是政党竞争的副产品。

4

---

① 19世纪中叶,美国政党经历了大规模的分裂和重组。首先由于关税分歧,老牌政党辉格党分裂为南部辉格党和北部辉格党,北部辉格党后来演变为共和党,南部辉格党则因奴隶制的争论最终转向民主党。同样,民主党也在这一时期分裂为北部民主党和南部民主党,北部民主党也因奴隶制的争论转向了共和党。——中译注。

② 邦克山(Bunker Hill),高326米,位于马萨诸塞州的查尔斯顿。1775年7月17日,美国独立战争的第一次主要战役就发生于此。后被写成歌词《邦克山》广为传唱。——中译注。

③ 博林布鲁克(Bolingbroke,1678—1751),英国18世纪著名政治学家,著有《政党论》(*On Political Party*)。——中译注。

然而所有关于民主的文献都充满着对超党派民众政府的狂热和对政党的敌意，这种情绪到底是如何产生的？照理说只有亲英分子、保守主义者、保皇党人和法西斯主义者才应当憎恨政党制度，但难以置信的是，那些民主政府的拥护者对政党也持蔑视的态度。

把政党纳入政治理论之中具有异乎寻常的意义，需要受到更多的关注。比那些民主和反民主的哲学家对政党的谴责更让人惊讶的是，所有的哲学家都以压倒一切的倾向对这个主题弃之不顾。这样的例子随处 5 可见。弗兰西斯·列伯（Francis Lieber）在他1853年出版的《公民自由与自治》中仅用一页半纸来讨论政党；[①]约瑟夫·艾尔顿（Joseph Aldon）在他1869年发表的论文《美国制度下的政府科学》[②]中仅有一条附注涉及政党；约翰· 费斯克（John Fiske）的《美国公民政府的起源》[③]对政党问题只在参考文献中一带而过；柏吉斯（John W. Burgess），19世纪末最负盛誉的美国哲学家，他在1890年出版的《政治科学与比较宪法》[④]中完全忽视了政党问题。和其他人一样，在不涉及政党的前提下，他详细描述了总统选举。类似的例证举不胜举。接近世纪之交时，坚冰才被英国

① 弗兰西斯·列伯（Francis Lieber）《公民自由与自治》（*On Civil Liberty and Self - Government*）（费城：J. B. 利平科特出版公司，1853年），卷2。

② 约瑟夫·艾尔顿（Joseph Alden）《美国制度下的政府科学》新版（*The Science of Government in Connection with American Institutions*）（纽约：谢尔登出版公司，1876年）。

③ 约翰·费斯克（John Fiske）《美国公民政府的起源》（*Civil Government in the United States Considered with Some Reference to Its Origins*）（波士顿：霍顿·米夫林出版公司，1890年）。詹姆士·塞力思·布朗（James Sayles Brown）在《党派政治，罪恶与补救》（*Partisan Politics, the Evil and Remedy*）（费城：J. B. 利平科特出版公司，1897年）中写到，政党"对自由机构与人民的自由持有敌意，因此应该受到法律限制和禁止。"亚历山大·约翰斯顿（Alexander Johnston）在《美国政治史》（第2版）（*History of American Politics*）（纽约：亨利霍尔特出版公司，1882年）中含着参考书目，第viii ~ x页，但是他没有列举任何关于政党研究的著作。伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）《国家、历史的元素和实际的政治》修订编辑版（*The State, Elements of Historical and Practical Politics*）（波士顿：D. C. 希斯出版公司，1898年），仅仅用一小段简略地描述了美国总统选举中政党的角色。其在文章索引中包含了两处涉及政党的参考文献。

④ （波士顿：Ginn and Company，1890年），卷2。

6 学者布赖斯(Bryce)和俄国学者奥斯特罗戈尔斯基(Ostrogorski)共同打破,他们(后者用法语)首次对美国政党制度进行了全面阐述。① 一种观点认为政党不过是学术好奇,在现实中没有合适的研究对象,尽管准确地说这一态度绝不仅限于美国人。

当我们试图解释政治哲学家对政党命题的迟钝时,必须首先说明的是美国政党起源的制度环境,这一经过精心设计的制度环境混淆了政党命题。美国的宪法理论是从英格兰"光荣革命"继承而来的,这种理论的假设是法条主义、先于政党的。在一个信任分权体制的国家,一个墨守成规的政府概念必然是和令人满意的政党政府制度不相容的。在这样

7 的体制里,没有政党的位置;而一个由政党控制的政府是不可能、不可行甚至是可怕的,应该尽力避免。联邦的缔造者们早已察觉到,一旦给政党竞争以机会,必将颠覆他们的制度设计。

结果,费城会议产生了一部具有双重态度的宪法:一方面是亲政党的,另一方面则是反政党的。联邦的制宪者拒绝以摧毁基本自由的形式来压制政党,而自由恰恰是政党的起源。制宪者及继任者接受了对于保证公民权利的修正案,并因此建立了政党宽容体制,即自由辩论与结社

---

① 见威尔逊(F. G. Welson)《现代政治的元素》(*The Elements of Modern Politics*)(纽约:麦格劳·希尔图书公司,1936 年),第 316 ~ 340 页,简述了政党的思想史。梅里亚姆(C. E. Merriam)《美国政治思想》(*American Political Ideas*)(纽约:麦克米兰出版公司,1920 年),第 269 ~ 309 页,触及了美国政党理论史。而帕灵顿(Parrington)对这一主题保持了沉默。格里芬(A. P. C. Griffin)的《美国政党有关研究目录》(*List of Works Relating to Political Parties in the United States*)(华盛顿:Superintendent of Documents,1907 年)是一本由国会图书馆编辑的主要参考书。下面罗列了在格里芬的文献中,每十年内出版的相关政治学文献的数量,显示了政党研究兴趣上升的趋势:1850 - 1859—5;1860 - 1869—8;1870 - 1879—7;1880 - 1889—23;1890 - 1899—60;1900 - 1907—87。

亨利·梅因爵士(Sir Henry Maine)在 19 世纪 80 年代虽然已经为政党所吸引,但是使他印象深刻的是他的英国同龄人仍然固执地拒绝观察政党。"英国人的特殊困难非常相似于一个人一旦被告之空气是有重量的感觉。这些空气包围着他甚至均匀地压迫着他,以至于似乎是不可信的。"——《民众政府》(*Popular Government*)(纽约:亨利霍尔特出版公司,1886 年)第 98 ~ 99 页。

的权利，这就是美国政治中亲政党的一面[1]。另一方面，制宪者在错综复杂的政府结构中精心建立了一个分权制衡的权力体系，以使政党失去作用。他们希望，政党将在复杂的、迷宫一般的政府框架中作无谓的挣扎，最终迷失自我，精疲力竭，就像一支进攻的部队白白消耗于一个严密防守的堡垒之前，这就是宪政体制中反政党的一面[2]。引用麦迪逊的话：宪法的“宏大目标”就是“保护公共利益和私人权利免遭这种党争的威胁，同时保持民众政府的精神和形式。”

在麦迪逊看来，独裁政体和自由的共和政体之间的区别恰恰在于政党是否被政府所遏制。在独裁政体中，政党从根源上被控制（压制）；在共和政体中，政党能够被容忍，但却被要求在政府组织中苦苦挣扎。无论何种政体，政党的命运是相同的，政府或早或晚都将抑制政党，但**决不会让政党来控制政府**。不同于那些能够容忍政党的人，麦迪逊清楚无误地表达了自己对政党政府的不满。麦迪逊认为，政党本质是恶的，讨论政党问题的唯一意义就是防止恶的政党发展成危险的政党。然而政党完全有可能成为民众政府的有用工具，对于这一点制宪者却视而不见。而这恰恰是传统观点和现代观点的分野。

8

这些观点混杂的产物就是一个内含相互冲突派系的宪法体制。宪法造成了政党不可避免的崛起，尽管其与政党政府并不相容。这种体系虽然十分精巧，但总有失算的地方。政党并不满足于他们被设计成的模样。政党旺盛的生命力和执着的事业心最终使美国的政治发展史实现了宪法与政党的不愉快的联姻，也带来了他们关系的显著变化——那就是在无可抵御的力量和从不更改的目标的强迫下，宪法与政党成为永久的伙伴关系，相伴共生。

---

① 麦迪逊意识到了这种连接暗含公民权利，这些很清楚地在他撰写的《联邦党人文集》第 10 篇中得到体现：“自由于党争，如同空气于火，是一种离开它就会立即窒息的养料。”

② 麦迪逊筛选了这些观点，他说：“通过某个选定的公民团体，使公民意见得到提炼和扩大，因为公民的智慧最能辨别国家的真正利益所在。”——《联邦党人文集》第 10 篇。

基本上所有关于政党的宪法理论都出现在詹姆士，麦迪逊撰写的《联邦党人文集》第10篇中。这篇短文中的相关观点值得仔细的研究。在上文中提及的麦迪逊的观点，是其对分权体制的辩护。他通过指出一个著名的反民主的观点，即所谓的多数会导致暴政的倾向，来证明分权[9]体制的正当性。在阐述这些观点的过程中，麦迪逊作出了关于政党起源和关于政治经济基础的著名论断；他指出，在一个自由的政治体制中，政党的产生是不可避免的。他接着说明政党（“党派”）本身具有与生俱来的压迫性，如果自由不被自我摧毁，政党就必须被更为精致的分权体制所挫败。然而紧接着，他又把注意力转向了第二个论点，对于“大共和体”即联邦制度的著名辩护。这一观点无疑是詹姆士·麦迪逊不朽的主要主张之一。带着难得的先见之明，他看到了一个现代民族国家存在着多重利益，而且由于这种多重利益的存在，其中的任何一方都不可能赢得多数。大共和国——即联邦共和国的优点就是，一个大的社会中的利益差别要远胜于小的社会，这将有效地减少由单一利益组成的多数暴政的危险。这一分析仍可用于引入政党研究。考虑到麦迪逊尽管是弗吉尼亚州党派政治的元老，他在写这篇论文时却并未见过一个运转中的现代政党，就这一点而言，他的确具有令人瞩目的洞察力。然而更令人惊异的是，他的第二个观点摧毁了第一个观点。麦迪逊对联邦制度的辩护消解了他对于分权体制的辩护。如果一个大的共和国中的多重利益将遏制多数暴政，那么他对于分权的主要理论支撑也就不复存在了。

尽管制宪者并不理解政党，当然也不欣赏政党，但这并不说明他们[10]无视这一问题的存在。而后来的二流哲学家们，却用冷酷无情、视而不见的沉默来对待政党，这剥夺了他们理解政党意义的所有可能。在后宪法时代，政党在一个世纪的大部分时间里都安睡于知识世界的黑暗角落而无人问津。学者和出版商阐释了所有的东西——民主、主权、法律、宪法、选举权、代表、自由等——但是这一切竟无政党的容身之地；虽然这些问题离开了政党本无从解释，但学者和出版商们永远不会被政党问题

缚住手脚,更何况这是被华盛顿和麦迪逊谴责过的"党派"。政党就这样成为政治哲学的弃子。

到底是什么原因或哪些相关因素遮蔽了人们的视线?撇开宪法理论家的影响不谈,美国的政治思想被两类主要的思想家们所左右——法学家和传统民主哲学家。每一类理论家都因其自身的特殊原因而极易忽视政党。

法学家(lawyer)和政治家(politician)为了获取美国政府中的支配地位展开了激烈的竞争,政治理论家必然受其影响。政治家要手段使法学家对本职业的合法垄断变得无关紧要,这使参与这场争斗的法学家无比愤怒。具体而言,无论英国还是美国都存在着建立永久的**法学家的宪法**还是**政治家的宪法**的争夺,这种争夺如今已经被大大延长了。在英国"光荣革命"的最后,法学家建立了他们的宪法,然而当初的设计已经被一个上升的政治阶层所颠覆,这一阶层用政治责任替代了法律责任,用内阁政府替代了分权体制,从而开始英格兰政党政府的先河。这场革命 11 在没有改变法律的情况下完成了,而法律都没有察觉到这一过程。

在英国已经结束的争斗在美国又重新上演,只是结论仍不确定。1787 年制宪会议复制了英国 1688 年的模式,并由此奠定了确立世界上首个法学家政府范例的基础。

作为这场斗争的小插曲,法学家们为了使美国的政治哲学公式化,假定了一个普遍的责任,在他们关于美国政府哲学准则的阐述中,法学家对他们的对手并不慷慨。另一方面,政治家们往往缺乏文字表达的兴趣,因此最终没有产生一个属于政治家的政治学理论。

政党与法律

对政党与法律的关系进行检视是必要的,以便我们能够体会这场斗争在政党学术史上的重大意义。任何思考过这一问题的人都认识到,政

党和法律是不可相互吸纳的。政党的法外性是它诸多显著特征之一。在一个类似美国的高度法治化的政府体制里，政党因此而被视为一种舶来品。其深刻的特点就是政党的基础性安排未被法律知晓。①

大家普遍承认的是，法律并不能完美地控制当局政府。在法律规定的断裂处，是政党精确地弥补了这一裂痕，从而成为政府的堡垒。这就是说，在法律之手不能及的地方，政党成为控制政府权力的阵地。而且作为一种政治设计，政党远比法律更为精巧，政党能够在法律所不及的地方实现更加精妙的权力控制。（相比较而言，例如政治责任的精妙性依赖于信任，而法律意义上的责任则多用于法院。）政党能够迫使官员循规蹈矩，而在这一点上法律却难以企及，由于法律并不了解政党的手段，而这些手段绝不会影响官员们公务行为的合法性。在中规中矩的官员行为背后，到底是什么在起作用，官员们对此秘而不宣，公众则以此认定法律并不想插手。由于政党在法律的灰色地带活动，因而产生令人惊奇的影响：政党既能够腾空人满为患的政府机关，也可以把权力从一个地方行政长官那里转移给另一地方行政长官，或者是那些压根不知道宪法和法律为何物的个人手中。因此虽然政治家们可能略知法律，而对于法学家来说，了解政治却是完全不必要的。作为政府哲学的系统阐述者，美国的法学家并没有对政党理论有所贡献，因为他们在政党领域中存在盲点。这是千真万确的，因为法学家们总是精通于把与封闭的法律理论体系无关的事实证据排除在外。

如果说是法学家与政治家的不和遮蔽了政党的视野，那么还必须加上的是，另一场古老的争论也加重了政党命题的模糊性——那场关于民主优点的争论，也许是现代政治哲学中最重大的争论。基于政党在民主政府中的角色，人们也许会期待民主的批评者和崇拜者都会审视政党政

① 尽管在管理与直接初选有关的政党活动方面有一些有趣的尝试，但是政党的法外特征仍然被保留了下来。

府来搜集证据以支持自身的观点。但说来奇怪,这并非实情。虽然从博林布鲁克(Bolingbroke)到迪斯雷利(Disraeli),包括乔治·华盛顿,都主张建立一个无党派政府或者"超越"政党的政府,但是政党的本质问题从来不曾成为民主论战的主战场。而在这一点上,一场彻底的辩论本可澄清对这一命题的困惑,并促进对政党问题的整体理解。而相反的是,这些民主的崇拜者和批判者却选择耗尽他们长于雄辩的天赋,去争论那些使得整个问题变得遥遥无期更加模糊的议题。

在评价这种使辩论本身陷入困境的方法之际,我们有必要回顾那场比民主更为古老的关于民主的争论;至少这场争论在时间上处于现代民主出现之前。远在人们看到一个真实的民主政府运行之前,这一争论的主脉就已经浮现出来。争论双方都发现有必要尽可能地优化民主政府,由于无从借鉴,他们只能依靠想象这一"**绝技**"(tour de force)。怀着良好的愿望,这些哲学家转向了在完全不同于十七、十八世纪欧洲与美国的情况下制定的希腊民主观念。民主,因此也成为人民拥有完全主权的政府。虽然前民主时代的哲学家对政治体制的具体运行尚心存模糊,但是他们理所当然地认为,人民的主权意志应该被转化为政府的行动,这一转化或多或少是自动且不可避免的,正如财产的拥有者理所当然地根据自己的兴趣经营一样。即使在认识到一定的代表制成为必要时,他们也没有预见到在政府中全面而准确地表达公众意愿会存在某些牢不可破的障碍。至高无上的选民们被期待仅仅通过投票而对政府产生最大的影响。

14

这一假设包含着对民主过程过于简单的认识,而这一事实不能也不可能被前民主时代的理论家所理解。他们犯了非常本质的错误,即低估了这些源自人民数量、成见、保守、冷漠等带来的困难。这些哲学家顺理成章地认为,人民理所当然能够承担自我表达意愿的职责,而未想到需要政治的管理者和操纵者所组成的联合体的干预,在他们看来,这些人只为了自己的目的才组织选举、疏导民意。传统哲学家制定的民主理论

存在着重大疏忽，他们对待虚构民主的态度是专断而排外的。事实上，从人民主权的传统观念中推导出现代政党的过程是不合逻辑的。

这些由前民主时代哲学家们留下的民主理论的裂痕从来不曾弥合。这些哲学家如此坚信人民事实上能够行使他们的新权力，而所有的争论都集中于大众是否具有管理公共事务的能力之上。在这一点上，他们浪费了太多的笔墨。

在这些理论裂痕制造中，民主的崇拜者和批评者在奇异地取得一致意见的情况下实现了合作。和民主的崇拜者一样，民主的反对者也毫无疑问地设想，人们主权是自动有效的。双方对于民主定义的一致性认识事实上导致了一场有趣的辩论。然而这是令人遗憾的，这种一致的民主定义与政府的民主制度运行毫无关系。从政党政治理论的观点来看这种结果是灾难性的。通常人们接受的传统的民主定义杜绝了基于其他假定的辩论。这样政党就被排除在讨论之外了。这种传统的民主定义在现代政府理论之中留下了未经考察和发现的巨大缝隙，在人民主权和政府之间的地带，恰恰是政党的栖息地。政党占据了这些民主理论的盲点，正如它们占据了法律不能控制的灰色区域一样。而发现政党的唯一途径就是修订这些民主的定义。

现在我们能够解释政党在政府哲学中往往被忽视的原因。政党处于传统法学家和哲学家不能发现的无人地带。在法学家们看来，政党处于法律之外，而且对法律来说它是未知的。另一方面，对于哲学家来说，政党也同样是未知的，因为在那场现代政治哲学的争论中，敌对双方已经得出了关于民主的一致定义，而这一定义正是把对于政党的思考排除在外的。

不能再说今天政治学专业的学者忽视了政党的研究。关于这一主题已经撰写了大量内容充实的著作，并且政党课程已经被确定为政治学学术部门所提供的教学指南的重要组成部分。但是这是否可以说，政党已经为政治哲学所吸纳？已经出版的关于政党的课本是远远不够的，同

样把政党内容作为政治学理论著作的一章也是远远不够的。把政党吸纳进政府哲学需要对政治学理论本身进行修订。传统民主、人民主权、代表等定义,都未提及政治过程,而事实上,这正是可能需要在民主体制运行中加以考察的;这些定义也统统是在没有顾及政党因素下加以阐释的。根据我们对政党的了解,选举权的整个理论必须被重写。出于同样的理由,公民权利的意义也必须被重新界定。传统的概念,诸如多数暴政及占据大量篇幅的分权理论必须被抛弃。亚里士多德学派基于公民参政数量多少而进行的政府分类已经被罗伯特·米歇尔的"寡头统治铁律"证明毫无意义。那么如果我们继续沿着否认政党之路来检视现代政府中的政党角色,并以此陈述我们的政治哲学,这样的陈述何益之有?只要察看一下诸如库克教授(Professor Coker)的《近代政治思想》就可以发现,政党依旧是政治哲学的孤儿。可以说在政治哲学完全吸纳政党之前,大量必须执行的理论修正和反思依然在等待着政治哲学家。而现在我们所需要的是政治家的政治理论。

16

17 第二章　政治的原料

另一个区别是，共和政府能比民主政府管辖更为众多的公民和更为辽阔的国土；主要就是这种情况，使前者的派别联合没有后者那么可怕。社会愈小，组成不同党派和利益集团的可能性就愈少；不同的党派和利益集团愈少，发现同一党派占有多数的情况就愈多；而组成多数的人数愈少，他们所处的范围就愈小，他们就更容易结合起来，执行他们压迫人民的计划。把范围扩大，并且包罗种类更多的党派和利益集团；全体中的多数有侵犯其他公民权利的共同动机可能性也就少了；换句话说，即使存在这样一种共同动机，所有具有同感的人也比较难于显示自己的力量，并且彼此一致地采取行动——因此很清楚，共和政体在控制党争影响方面优于民主政体之处，同样也是大共和国优于小共和国之处。——这也就是联邦优于组成联邦的各州之处。——詹姆士·麦迪逊《联邦党人文集》第10篇。①

① 也见麦迪逊致杰斐逊的信，1787年10月24日。亨特(G. Hunt)编《作品集》(Writings)，(纽约：普特南森出版公司，1900—1910年)，“在大的社会中，人民分裂为众多的利益集团和政党，那么就难以感觉到共同情感，并且难以形成需求的多数一致”。

麦迪逊的观点之所以被详细地引用,是因为它值得最详细地考察。从中我们可以发现至今仍然起作用的政治理论的元素,就像在 1788 年一样,它们到今天依然有效;麦迪逊的观点有四个方面的突出贡献,从而作出了最接近事实的解释。

什么是麦迪逊的理论? 简单地说,他的理论包含四个方面的内容:①在当今社会中,存在着影响政治过程的互相对抗的多重利益冲突;②在自由社会里,政治的分割是不可避免的;③在另一方面,社会愈庞大,所包含的不同的利益冲突愈多;④但是利益集团愈多,任何一个利益集团集结大多数选民的可能性越小,其结果是,随着社会规模的上升,一个利益集团压迫其他社会集团的困难就会相应增加。社会**规模**就这样成为自由政治的**安全**因素。在麦迪逊理论的假设中未能阐明的观点是,在一个大型社会中,多数只有可能在各种利益组织中通过妥协与调和才能产生。那就是,首先,产生多数的过程是一个缓慢的过程;其次,所谓多数暴政暴露出对多数形成方式的无知。然而《联邦党人文集》第 10 篇之所以成为一部政治哲学中珍品的原因在于,麦迪逊无视其文章的逻辑性,确实对多数暴政充满了恐惧。恰恰在我们所引用的文章中,麦迪逊表达了这样的恐惧。我们不得不得出这样的结论:麦迪逊并没有遵守他自己的理论推导。 18

由于麦迪逊没有理解政党和我们今天所谓的压力集团的区别(他把某些压力集团的特征赋予了“党派”)。他对**利益的管理**有所了解。他对用这种方式组织起来的政府持乐观态度,坚信这样的政府不会被现代社会有组织的压力集团所钳制或越权。麦迪逊是美国历史上第一位关注压力集团的政治哲学家。根据他的分析,尽管有利益集团的压力存在,新的美利坚合众国政府仍有可能保持行动的自由,因为相互对立的压力会在很大程度上彼此抵消。一种压倒一切的利益集团的压力总有些让人害怕;多重利益集团的压力则趋向抵消。因为预见到了在利益世界里政府可能采取的对策,麦迪逊避免了历史学和政治学领域二流学者的错 19

误，后者一旦看到在经济与政治之间存在某种联系，就匆忙论定政治仅仅是经济压力的产物。麦迪逊因此成为关于经济利益行为的政治理论之父。

利益的多样性

麦迪逊关于大型社会中利益集团的数量和差异的概括已经被我们所熟知的现代社会的种种数据所证实了吗？美利坚民族有多少利益集团？即使是最表面的观察就可以揭示出一个令人吃惊的利益综合体。如果我们继而对社会状况进行更周密、更详细的研究，就可以发现这里存在着大量变化多端的利益集团，其性质之庞杂，规模之庞大，简直就是一个利益的世界。没有人敢大胆估计美国利益集团的数量，这一多变而又接近于无穷大的数量在很大程度上取决于用以观察社会的“显微镜”的功率。我们只需看看某些随意可得的数据即可产生印象。不用伪称这些数据已经详尽，下表已经足以支持这一观点。利益和社团是联系在一起的，因为社团本身就是利益存在的唯一可用的证明。

20

利益的多样性

家庭	30,000,000
教派	201
地方教会	250,000
农产品运销社团	12,000
公司	533,000
制造业机构	169,111
职业	16,000
农场	6,288,648
商业和工业组织和社团	19,000

美国劳联:	
地方联盟	32,631
国家和国际联盟	102
美国产联:	
附属联盟	36
地方工业联盟	675
组织委员会	8
《世界年鉴》列出的社团	450
《社会工作年鉴》列出的社团	967
《市政年鉴》列出的社团	201
《政府研究的组织目录》列出的社团	499
《公共行政领域组织目录》列出的社团	1,901
地方和特别政府权力机构	175,000

上表不过触及了这一问题的表面,这是很清楚而无须讨论的。事实上,没有任何纯粹的书斋研究可以自称已经穷尽了这一领域,因为总数巨大的组织完全没有被载入书籍。只有像人口调查局那样付出最坚定努力的公共机构,在得到美国政府财力和权力支持的前提下,才有可能进行一个被视为包罗万象的调查。志愿组织和社团的生长可能是这个时代的主要社会现象之一。这是不断扩张的政治世界的一个方面。 21

对"利益"的讨论不可避免地演化成对社团的讨论,因为社团多少是可见的实体,而利益则是不可见的动机。未经组织的利益仅仅是潜在的某种东西,在现实中可能永远不会公开。从某种程度而言,组织是利益存在的证据。① 在现实的政治中,组织和未经组织的利益之间的区别是

① 见 E. E. 谢茨施耐德《政治、压力和关税》(*Politics, Pressures, and the Tariff*)(纽约:普伦蒂斯·霍尔公司,1935 年),第三章。

根本性的、决定性的。抽象利益的研究,即使这种利益可以用美元来具体度量,最多也只是企图去决定预期中的人们会对利益的刺激作出何种反应,他们应当如何行事。但一个理论上可驱使人们行事的利益和现实中人们行为结果之间可能确实存在着巨大的差别,否则牧师就不必劝告罪人拯救他们的灵魂,银行家也不必力劝人们把美元存进银行。

前表所列利益和社团有重大的政治意义吗? 梅里亚姆(Merriam)和戈斯内尔(Gosnell)估计约有75%的选民在选举时有“遗传性”的政党倾向性,他们会忠诚地将选票投给这个或那个大党。如果这样的估计是正确的,家庭在很大程度上就成为当今社会政治主张和政治效忠的最大的设计者,[①]此外家庭还明显是不同的种族遗产的保管者。就连美国人口调查局充足的财力也不足以解决整个美国人口种族起源的问题,尽管住在美国的5100万人不属于有着本土父母的、土生土长的白人,这一事实表明美国人的种族构成是极为复杂的。数年以前,基于有关美国人口种族起源的略为含糊的计算,美国人口调查局在某种立法强制下,为67个国家建立了移民配额。不容置疑,自从民族主义上升,人们首次深刻意识到民族区别的存在,这些计算结果再次反映出特殊的民族异质性已成为政治冲突的重要根源。[②] 这些种族和民族的差异性是否被那些试图将同伴们组织起来的人们所充分认识,而这样创造出来的组织有重要的政治价值吗? 有位研究专家调查了建立于某一移民成分之上的组织,他的话就足以回答这一问题:“八十二个‘(罗马尼亚)利益与文化社’组织中的任何一个都可以骄傲地宣称自己曾帮助其成员更好地理解作为一个

22

① 《美国政党制度》(第二版)(*The American Party System*)(纽约:麦克米兰出版公司,1929年),第28页。

② 《近年社会趋势》(*Recent Social Trends*)(纽约:麦格劳·希尔图书公司,1934年),第一册,第17~21页。见美国总统有关1924年美国移民法案的电文(第70次国会,第2次会议,文件7,第259条)。

美国公民的责任"①。鉴于稳固的政体只能依赖于宗教同质性这一长期存在的假设,宗教差异性具有重要的政治价值就显得无须论证了,宗教同质性因此和整个国家的政权被同时强化。然而美国人在宗教事务上享有很大的自由,这一事实并不意味着宗教差异性可以在政治的范围内被完全抵消。可能没有任何事物像社团一样,能在任何环境下保持完全中立。对这一事实的认识已经促使现代专政走向了极权主义,例如彻底控制社团,因为任何社团即使看上去是清白的,也可能成为一个潜在的抵抗中心。然而就宗教社团而言,政治影响几乎从来就不是潜在的。 23

另一方面,不管我们是否认为经济差异性具有决定性影响,或者贬低其重要性,都必须承认麦迪逊非常精确的判断,即这些差异性"是党派最常见、最持久的来源"。因此可以推测的是,关于这种讨论中的利益和社团不仅是庞杂的,也有重要的政治意义。

而如今美国的各种差异性的形式已经比《联邦党人文集》撰写的时代更为巨大和复杂了。这种形式的要点为何?1930 年人口普查数据显示,美国约 6900 万人生活在城市中(人口超过 2500 人以上的地方),生活在农村的人数大约为 5400 万。然而在后者中,仅仅有 3000 万人生活在农场中——但准确地说是 6288648 个农场中。其余的非农业人口则生活在 13000 个集镇上。这 600 万个农场和 13000 个集镇成为美国政治的传统基础。而城乡矛盾也成为美国历史上许多政治结盟的基础。此外农村生活事实上也成为丰富的积极的政治组织形成的推动力。因此,在 1931 年,美国大约有 12000 个农业合作市场组织,共拥有成员 300 万人。② 虽然农业在国家政治中相对于一个世纪以前已经不那么重要了, 24

---

① 盖利塔泽(C. A. Galitize)《美国罗马尼亚人同化研究》(*A Study of Assimilation among the Roumanians of the United States*)(纽约:哥伦比亚大学出版社),第 119 页。引自《近年社会趋势》(*Recent Social Trends*),第一册,第 594 页。

② 引前书《近年社会趋势》,第一册,第 506 页。也见美国农业部《农业商业组织》(*Farmers' Business Organization*),每年出版。

但是很显然，相对于比农业人口增长更快的其他人口组成部分，农民已经在寻求通过组织强化以保持他们讨价还价的权力。另一方面，如今城市居民已经形成美国人口中稳定的多数。这类人口包括 3200 万美国非农业工人，1935 年美国城市工业和商业公司的大多数属于并由 53.3 万个企业所经营。城市工业雇用了大量的工人，最近的一项重大的职业调查列举了 1.6 万种职业。[①] 不全是为了政治，而是为了商务、交易和其他目的，这些企业的所有者和经理人已经建立了大量的组织。这样，联邦商务部的出版物——《美国商业和工业组织(1931)》列举了超过 1.9 万种商人协会。而此时农民甚至还没有被集中地组织起来。

另外，被股份公司、大型工厂和商业企业雇用的劳工和前文提及的商人，已经创建了各自的组织系统。一面是商人组织，另一面是劳工组织，他们之间横亘着现代社会的主要分裂。作为对这种利益联盟过于简单化的认识的一种警告，我们有必要记住劳工组织内部的分化。任何想要了解这种分化过程的人，都会领教到其内在的复杂性。劳工有太多的对手，太多的需要和太多的选票以至于终难避免成为一个政治要素。

25

利益或为创建利益集团而形成的组织的种类和数量是如此之多，前文所述尚不足以表达。人们培育了大量的利益集团，却对与此相关的种族、宗教、职业和经济地位等因素视而不见。利益集团如同传染病一样以难以计算的速度不断蔓延并繁殖，它们轻而易举，令人不安。只要翻看一下每年出版的《世界年鉴》中的社团和协会的列表，就可以发现对于制造利益组织而言，美国的社会土壤是多么肥沃。虽然这一列表并不全面，但是它对我们了解这一问题的复杂性是有启发的。《年鉴》列举了大量的标准的经济组织，诸如汽车制造商协会、美国航空商会、美国商会

---

① W. P. A. 国家研究项目、出版物、信息部、工作项目管理部门(W. P. A. National Research Project, Publications Section, Division of Information, Work Projects Administration)(华盛顿：1940 年)。亦见《职业索引》(*The Occupational Index*)(纽约：职业索引有限公司)。

等。就商业组织而言，与美国商务部出版的《商业和工业组织》的目录相比较，这一列表是何等不充足。另一方面，抽样目录中列出的标题是如此有趣，如此可笑，又是如此令人惊讶，即使有人绞尽脑汁去设想所有协会的可能性，也未必能创建类似的标题。下面这些标题就能说明这一点：

美国农学会
美国登山社
美国皇家血统社
反渎神联盟
国家箭协
美国无神论促进会
美国出生控制联盟
美国男孩别动队
美国废除死刑联盟
美国殖民协会
1812 年全美女儿社
美国听障协会
印第安人权利协会
纽约俄亥俄社
挽救红杉树联盟
全美小商人协会
第一道协会
纽约县大陪审团协会
纽约墨西哥会
特种图书馆协会
第三十四街曼哈顿协会

26

无须惊讶的是，牙科医生、统计员、飞靶射击者、钱币收藏家、市长、哺乳动物学家、目录学家，也建立了相似的社团，因为只要存在着牙科医生、统计员、飞靶射击者等人，他们的特殊利益就会被组织起来。还有其他更加令人惊奇的是，一些反映各种不同种类的狂热信念的协会也经常被以极端的形式组织了起来。例如：

美国保护不吸烟者联盟

简写局

美国日光浴协会

暴风雪人 1888（以纪念一场出名的暴风雪）

禁酒科学联合会

世界大战截肢协会

格拉斯之友协会

美国乘用马协会

美国舞台和历史保存协会

美国滑翔社

美国汽船历史社

主持人国际

世界历法协会

27 就社团的增长过程而言，一个相应的趋势就是相对较早的男性组织，一些女性社团也逐步建立起来了。例如女律师协会、女地理学家协会、退伍女军人协会。退伍军人组织的增加趋势（《年鉴》列举了冠以"退伍军人"的 10 个社团，虽然还有更多类似的社团）显示了社团促进者是多么急切地利用表面上同类的集团的内在差异性。这一趋势与一个名为"全美全战退伍军人"社团的形成并不矛盾，因为后者作为一个整体，仅仅提供了使这一群体可以被组织起来的另一维度。

无疑，许多社团的政治内容并不佳，但是这一情况已经完全改变了。

许多组织诸如国家经济联盟、国内市场俱乐部、外交政策协会对公共事务有 100% 的兴趣。现代政府的活动是如此众多而普遍,其影响无所不在,几乎渗透进了我们所能想象的生活的各个方面。大多数私人活动都可以找到相对应的政府活动,因为公共的和私人的利益总是成双结对,相伴而行。作者所见过的对公共政策最野蛮的谴责,莫过于几年前发表在一个园艺杂志上的文章,该文对所谓《泰格威尔食品与药品法案》(*Tugwell Food and Drug Bill*)进行了猛烈抨击。无论如何,有组织的利益集团关于自身“超乎党派的”的声明应当是狭义上的,因为“超乎党派”是一回事,而“超乎政治”是另外一回事。压力集团制定了有效的战略原因以避免成为任何一个大党的附属品,但是他们避免一种政治形式仅仅是为了更有效地参与另一种形式的政治。[1]

对这些组织的考察显示出人们建立社团的借口是多么微弱,而社团的成长又是多么惊人。社团的繁盛、协会的迅速增长无疑是民主政体的主要的显著标志之一。结社自由可能是公民自由权力中被实践的最为狂热,也是最具意义的一种。人民只有在组织起来之后,才能在政府面前变得强大。个体公民与其政府的联系是通过出于公民自身创造的志愿组织进行的,这种丰富多彩、数不胜数的联系将民主政府与其他政府体制区分开来。也许只有极权主义独裁的出现才能唤醒民主哲学家对自由结社制度政治重要性的认识。[2] 没有什么比政党能够垄断政治组织动力的假设更为错误的了;在组织真空的情况下,政党也不可能进行活动。 28

尽管利益集团和利益组织数量众多、形式多样,政府对他们要求的

---

① 见彭德尔顿·荷林(Pendleton Herring)《公共行政与公共利益》(*Public Administration and the Public Interest*)(纽约:麦格劳·希尔图书公司,1936 年),该书证明了每一个公共机构几乎都在工作中吸纳了大量的私人利益社团。

② 比如极权主义独裁使哲学家发展出来的理论得到充分的显现,比如“多元论”。例如见拉斯基(H. J. Laski)《政治学原理》(*A Grammar of Politics*)(纽黑文:耶鲁大学出版社,1925 年)。

29 回应也相应地变得广泛、多变和丰富。现代政府最伟大的表现之一就是努力回应所有的要求,并制定行动计划,在广度和强度上它超过了以往任何一届政府,而这将是人类历史上其他任何组织所无法招架的。一方面,现代民主政府受到了巨大压力的刺激;另一方面,政府的反应也因此变得多种多样。一个现代的公共行政体制能够同时执行各种公共政策,其数量和种类之多让人难以置信。**政府回应多数要求的能力**和对资源的调配减少了公共政策方面冲突的强度。某些限制较多的排外方案可能引发一些摩擦,而政府的多功能性和资源的丰富性使之能够消除这种摩擦。

一个政府能够同时实施多少政策?任何现有政府实际进行的活动数量都不可能被准确地测定,因为“活动”这个词本身是难以界定的。不过,通过对伍迪(Wooddy)《联邦政府的成长,1915—1930》的检视,或者通过联邦预算项目的研究,美国联邦政府活动的种类和数量还是能够得到大致的了解。从以上这些来源获得的印象还可以从其他渠道被进一步增强,比如对被国会在单届会议中通过的一般法令和特别法案、《联邦公报》,以及各种各样其他的资料的检视。与中央政府相联系的是形形色色超过175000个州和地方的权力机关,这些机关建立在来自国家各个地区的人民之中,并且受地方的控制以最大可能地接近公众。毫无疑问,这些地方权力机关在回应公共要求方面就如同中央政府一样。[①] 政府对公共要求的反应证明,公众和政府之间的信息交换是名副其实的,也就是说,是一个有效的双向交流系统。

人民与政府之间大量咨询、听证、观点交换、判决、调解不断持续,溢

30 出了所有传统信息交流的渠道。在信息交流的所有阶段,人民已经开发了特定的机构以便与政府进行集中联系,同时政府也创立了并发展了新

---

① 见伦特·艾普森(Lent Upson)对于底特律城市功能增长的研究,《城市政府的成长》(*The Growth of a City Government*),(底特律:底特律政府研究局,1931年)。

的咨询机构。这是“美国政府是民主政府”这一观点的最有力的证据之一。作为最伟大的民主自由的自由结社的权利，在美国由于仍有使用的需要因此丝毫没有显示出衰退的迹象；毫无疑问，美国政治是一个自由结社体制的典型例子。进一步说，政府对利益组织主张的回应，可能是自由结社权利具有价值的最好证明。政党是如何与私人社团和少数组织的结合体融洽相处的？政府是否真的有可能处于这样的环境之下？在少数人的世界中，多数是什么样的？

通过回应公众的要求，美国政府成功地成长起来了。政府回应的普遍性和多样性有时看起来似乎建立在一种假设上，即无论其意义如何，所有的主张必须被回应。利益组织吵闹着提出各种要求，带来了一系列问题，而政府面对数量巨大的要求的能力无疑已经成为这些问题的应急解决方案，因为在大量的事例中只要给所有的提要求者一些好处，冲突就可以被最小化。然而这一政策（或者说也许压根就没有政策）并不能永久性地解决问题，因为即使对于最富足的政府，问题的提出也总是比回应的速度要快。因此在任何政治体制中早晚必须对各种主张加以**区别对待**。这就包含了公共政策的形成。没有哪项公共政策是有组织的特殊利益要求的简单相加。理由之一是，特殊利益之和，尤其是有组织的特殊利益之和，并不等同于全社会中所有的利益，因为还有重大的共同利益是不能被压力集团组织起来的。一个由利益组织控制的、没有经过高度整合的政府必将不堪重负而崩溃。任何大的公共利益的多数动员、特殊利益和公共政策的结合，以及区别特殊利益的全面管理与计划，决不能由利益组织来主动实施。这些属于一个全然不同的组织——即政党的功能。由政党形成的多数从来不仅仅是特殊利益集团的综合，也就是说，政党和压力集团是由两种不同利益综合体所组成的。所以说，通过同时检视两种不同的政治组织形式，利益组织的政治管理问题就可以得到最有益的研究。 31

在何种范围之内可以说明民主的政府能够不顾少数利益组织的压

力而保留行动的自由？正如前文所述，由麦迪逊建立的理论，给这一问题提供了一个答案。多种互相冲突的利益互相压制，使政府获得了制定自身政策的自由。然而这仅仅是答案的一个部分。从事实情况来看，政治学上的机械论假设经济利益会自动介入公共政策，这显然是荒谬的。如果经济利益总是与非经济利益相冲突，并且总能取胜，经济利益是无法抗拒的假设就会显得更合理。但不幸的是，经济利益集团却经常性地被其他经济利益集团所反对，并相互摧毁。举一个最简单的例子，退伍军人需要从纳税人手中获得一笔钱以支付自己的津贴。假如纳税人不想支付退伍军人想得的钱，那么双方的经济利益就是对等的，照理说，这些压力的结果应该归零，然而事实并非如此。退伍军人的成功并不能用经济来解释。

人们在提及利益时，总是假设所有的利益都是特殊的、排外的，作为这一假设的结果，他们建立了利益的两分法。按照这一理论，利益永远处于公共福利相对立的一方。但是特殊利益之外还存在着共同利益，而共同利益与特殊利益相似，也具有影响政治行为的倾向性。政治的原料并不都是反社会的。按照麦迪逊的理论，财产的不同是党派存在的持久因素，那么人民对财产的共同拥有就应该是统一体形成的持久因素。假设人民仅有相互冲突的利益，这将引发一场政治噩梦，而这在现实中几乎是不可能实现的。现代社会冲突之下存在着更为根本的趋于一致的主体部分，要不是支撑着统一体的共同利益被动员了起来，这一主体就应该足以支撑社会的秩序。更何况，并不是所有的利益差异都是矛盾存在的持久因素。没有比政治问题更不持久的了。在民主的过程中，国家从争论走向一致，走向遗忘；政治不是足球，不是无效的演习，永远在一个不变的赛场上来回踢。政府总是不断地创造并摧毁利益。

此外，还有一些强有力的因素阻止了任何少数利益组织对自身利益的无尽追逐。那种少数将不择手段地追逐自身目标的假定是建立在一定程度的一致与集中上的，然而这种一致和集中并不经常出现在现实生

活中。如果每一个体都仅仅拥有与其他个体相互排斥的单一利益,那么建立一个由偏执者组成的、竭力争取自身目标的危险联盟是有可能的。但事实上,这种偏执者是如此稀少,而难以形成一个组织。一般来说,人们拥有众多分散的利益导向,这一导向驱使他们破坏了所有集团的集中与一致。每个人能拥有多少利益?多到极不可能有任何两个人拥有相同的利益联合。任何特殊利益组织都包含一群繁忙、分散的个体,这些个体被许多专家和狂热者不遗余力地聚集到一起,而这些专家不顾其他,只为关注这一特殊利益。这种关于暴力,少数派是坚定的、一致的观念,在很大程度上是被收买的说客和新闻发言人的发明。

所有个体都被自身利益的多样性所分割,每个人都是诸多利益集团的成员,这些事实的结果是**利益集团的政治动员不可能有完美的规律**。也就是说,任何利益都不可能百分百地被动员起来。这一条件不仅限制了特殊利益集团的有效性,而且也在另一种联系中显露出来,即其颠覆了许多有关政治的纸上谈兵。

这不过是对同一事情的另一种表达——即利益冲突并不是累积的。34 如果在任何情况下,每一次冲突(或所有的重大冲突)的分界线都会使社会分裂,其结果是人们一旦在某一问题上相对立,也就会在其他所有问题上相对立;当人们在某一场合携手联合,他们就会发现在所有场合他们都站在同一边,总是与同样的反对联盟相对抗,那么由这些对立的累积影响所造成的分裂将是致命的。但事实上,冲突并不是通过这样的途径累积起来的。在现实生活中,分界线并没有被清晰地标识出来,人们按照利益组合起来的联盟需要反复洗牌,或前或后,或左或右,而冲突造成的紧张关系也因此趋于消解。

基于事实,①有许多利益存在,其中包括大量的共同利益;②政府致力于制定多样的政策,并在这一过程中,创造新的利益,破坏旧的利益;③单一个体能够有众多的利益主张;④利益不可能被完全地调动起来;⑤利益的冲突不能累积,因此政府不会被强大而盲目的力量所俘虏而无

处可逃的假定应该是合理的。在关于政治的原料方面,并没有什么令人绝望的错误。

第三章　什么是政党

政治组织的类型

广义地说，有两种基本的政治组织：政党和压力集团。在美国，还需要区别出第三种政治类型——小党，小党与大党或真正的政党的根本性区别不仅仅体现在规模上，而有着根本的差异。换言之，小党不是大党的缩小版；它根本就不是政党。小党的问题暂且留在后文讨论，我们会发现首先有必要区分政党和压力集团这两种主要的政治类型。对这两种政治类型的区别是根本性的，不弄清楚它们之间的区别，就不可能理解政党或压力集团。

政党

什么是政党？政党可以根据其目的和达到目的的**手段**加以界定。政党首先是一种努力获取权力的组织。权力在这里定义为对政府的控制，那就是政党组织的目标。政党旨在完全控制政府，这一事实将其与 36 压力集团区别开来。大党对权力的孜孜以求，这一事实将其与小党完全区别开来，小党对权力的兴趣过于微弱，不能对其行为产生决定性影响。

政党的生命围绕着现有权力和对权力的争取，这种争取带着早日成功的合理期待而展开。只有当一个组织已经控制了政府，或能够产生和维持很快就能接管政府的普遍期待时，它才是一个大党，或者说是真正的政党。所以说，任何政党都不可以随心所欲地召集或命名。现有政治组织是否是一个真正的政党是一个事实问题。这一组织是否在事实上已经控制政府，或者在事实上已经能够创造即将控制政府的共同信仰——这种信仰是如此令人激动和肃然起敬，以至于能够决定参与政治冒险的人民的行动？因为控制政府是可以想象的最重要的事情，所以一个真正的政党是社会中最具重要意义的组织之一。

政党只能根据其对权力的角逐来定义是因为不可能根据其他东西定义。很可能从事这种伟大政治事业的人并不是在每一种情况下为了权力而把权力本身当作目标去追求。并不存在一个寻求权力的普遍动机。一千个人对权力的向往有一千个不同的原因，这是尤其正确的，因为现代政府是一个巨大的机构，拥有巨大的资源和同时执行大量政策的能力。所以说，试图从人们企求权力的动机入手对政党进行定义，就如同开启一个无底深渊一样。柏克（Burke）首先混淆了这一命题，他把政党定义为对某些公共政策的原则取得共识的人的联合，但是这一样可以说成政党是“公共掠夺者的权力联合”。很显然，除非人们渴望权力，否则就不会得到权力。其次，获得控制现代政府的理由应该不难设想，谁不渴望获得权力呢？再次，认为除非人们被共同的冲动所驱使，否则就不能通过合作来获得权力的设想是荒谬的。拥有了现代政府的巨大资源——权力、组织、行政机构等，就能向几乎所有愿意参与其中的人提供回报。胜利者获得的东西远远多于失败者，其巨大的差别值得人们为之奋斗。但是**权力**是他们所有野心的共同分母。党徒们因此可以从此类重要的联盟中获取好处，尽管事实上他们并没有一致的观点或利益。最后，试图判断人们是被政治理想还是政治利益所驱使是毫无意义的，因为人们的理想本来就关乎利益。如果在政党形成之前，就有必要使整个

37

团体在公共利益的所有方面都保持一致,或者形成利益认同,那么整个方案很显然是不可行的。

此外,对权力的追逐必须通过某种独特的手段来加以实施。政党的手段是什么? 首先是一种和平的手段。政党不通过**政变**(a coup d' état)来攫取权力。他们在政体的框架内行动。这也预示着政党能够自由地使用和平手段。政党政府的前提是政党和政府能够互相容忍。换句话说,在执政党和反对党中间存在某种礼让承认。不言而喻,如果获胜的政党不能控制政府,政党政府无论如何都是不可能的。

关于选票分散与集中的研究

38

更为明确的是,政党政治的独特手段是**一种与选举众多具有支配权的主体相关的策略**。如果政治策略得以在具有支配地位的等级中执行,这些具有支配权的主体就可能成为具有代表性的集合,或者选民本身,而这只有在具备以下条件时才能实现:①拥有支配权(政党不是源于辩论社或老妇人的缝纫小组);②管理部门的权力和地位被良好地建立起来,所有人员都在不威胁个人安全的前提下遵守这一游戏规则;③假如管理部门人数众多,那么就有必要用投票、最好是通过多数或较多数投票来决定行动,因为这一策略关乎选票的数量。

对权力的追求很大程度上决定了组织方式,就像辩论社的组织过程和拥有执政权的国会是完全不同的。权力和把事情做完的必要性(即使用权力)主宰了执政团体的行动步骤。理论上说,这一组织的所有成员都拥有相同的权力。也就是说,如果这一集体有 300 人,那么每个成员就拥有这一集体全部权力的 1/300。然而把事情付诸现实的压力则需要对权力进行彻底的再分配。在政府的方案中,对一项议案的辩论以投票的形式而收场,可以说是由简单多数来决定的。这一手段的结果是在集体内重新分配权力。这样,在一个 300 人的集体中,一个简单多数(151)

就能够实际上行使整个集体的所有权力，而剩下的149人无权做任何事情。涉及这一过程的权力分配的结果是，处于多数的151个成员中的所有人都几乎拥有双倍的权力，剩下的少数则被剥夺了权力，直到这一问题被关注为止。通过对所有问题达成一致，多数就可以尽可能永久地占用所有的权力，而少数派则永久地承担被强加的义务。这样，法律赋予的人人平等的权利就被摧毁了。虽然所有决定都要求全体投票，从而使政党政府成为不可能，但是多数统治在政党组织中还是不可避免的。只要承认在具有支配权的集体中存在这一过程，也就承认了选举人团拥有建立或破坏政府的能力。

39

他们的手段再简单不过了。那是基于这样的发现——少数预先达成一致的成员能够集中他们的选举力量控制大型政治体，而该政治体的其他成员却不能协商并达成一致目标。由于这一协商的目标，所有组织成员被分为两个阶级：①少数成员参与阴谋；②剩余的多数成员不参与这一阴谋。这些少数成员展现了联合战线，也就是说，他们集中其投票力量，而那些剩下的未经组织的、忽视了实现协商一致的多数成员，表现出一种常态的力量的分散。只要对这一可能性进行检视，就不难发现，如果其他人丝毫不清楚事情的进展，那么这些组织起来的少数是多么轻而易举地实现他们的目的。有一次，本书作者主持了一个男孩俱乐部主席的选举，在公布票决结果的时候，没有想到的是所有的男孩都选了自己。这一情形也许可以被描述为组织的绝对零度。[①] 假定只有选举需要产生一个相对多数，那么事先取得一致的**两个**成员就可以决定选举的结果。这是协商能够产生效果的绝对最小值。

40

核心会议

为了达成一致组成统一阵线的预先协商的方法由来已久，通常这种

---

① 绝对零度(absolute zero in organization)即可能的最低温度，相当于摄氏零下273.15度。在此温度下，构成物质的所有分子和原子均停止运动。——中译注。

方法被表述为“核心会议”(caucus)。核心会议是政党政治的核心;它使政党成为可能并区别于所有其他的政治组织。

必须有多少人参加核心会议才能使其有效?这一问题也许有两个答案:第一,先置的少数人的协商能够预先达成共识,那么人数无论多少,依然有效;第二,取得控制权所需的选票完全取决于核心会议以外成员选票的分散程度。完美的分散是很难达到的,但越是接近这种状态,就越不需要核心会议努力去控制结果。

整个程序是对选举力量集中和分散的研究。核心会议为了控制结果而导致的选票集中度决定于核心会议以外成员的选票分散度。选票越分散,所需的选票集中度越小。集中是由事先达成的共识、经过深思熟虑产生的,而分散则是偶然发生的。相对而言,有些问题可以有更广泛的分散性,但另一些则不行,也就是说,对那些答案只可能是“赞成”或“反对”的问题的投票中,所有成员都受限于非此即彼的抉择,必须投票决定他们的立场。另一方面,在选举中政党成员也许会把选票分散地投给众多候选人。当未经组织的选票非常分散时,相对多数选举使核心会议的工作尤其容易。这一策略背后的一般原则是,当其他条件相同时,任何未经组织的团体都会显现出选票分散的趋势,而只能被那些有计划、有协商、有组织的团体所战胜。

41

对于有关政党问题的教科书来说,引用约翰·亚当斯(John Adams)1763年2月日记中对“波士顿政党会议俱乐部”(the Boston Caucus)的描述已成为惯例。[①] 无论这一伎俩是否首先出现在汤姆·道斯(Tom Dawes)家阁楼上举办的会议上(这几乎可以肯定是错误的),这些关于核

---

① 《约翰·亚当斯文集》(*The Works of John Adams*)(波士顿:小布朗出版公司,1850年)第2卷,第144页。也见戈登(Gordon)《美国独立史》(*The History of the Independence of the United States of America*)(伦敦:1788年)第1卷,第365页。引自奥斯特罗戈尔斯基(M. Osrogorski)《民主和政党组织》(*Democracy and the Organization of Political Parties*)(纽约:麦克米兰出版公司,1902年)第2卷,第4页。

心会议的早期描述还是值得称赞的。戈登(Gordon)说:"通过一致行动、大量的仔细的选票的分配,他们通常使选举按照自己的意志进行。"[1]至于"政党会议俱乐部",约翰·亚当斯说:"……在市镇选举之前,市政委员、陪审法官、收税员、消防官员、州议员已被内定"[2],"……他们抽着烟,直到阁楼里烟雾弥漫"。1763 年波士顿这间烟雾弥漫的阁楼里,市政委员、陪审法官等候选人就这样在市民会议上被"炮制"了出来,直到1920 年 6 月在芝加哥黑石饭店同样烟雾弥漫的房间里,沃伦·哈丁(Warren G. Harding)的总统提名被通过,核心会议的伎俩基本上没有改变。[3]

有些人常常敏锐地意识到自己缺乏公共影响力,却能利用核心会议的伎俩和冷静的盘算,在市镇会议和国会中取得奇迹般的业绩,这一发现总是让人们不胜惊讶又着迷。有人谈起政党政治好像它是制造和篡改舆论的典型,这完全是一种误解。**劝说是多余的或次要的**。政治家发现了人民,也捕获了人民。基于对多数行为的有益发现,政治家们拥有着一项技术专长。

42

为了说明这一过程,让我们假设一个案例,在 300 人的团体中选举一个 7 人委员会。假定每一个成员投 7 票,每一票选举 7 名候选人中的一个,7 名得票最多的候选人当选。1/6 的成员将预先通过一个仔细挑选过的提名名单来决定选举的结果,假如剩下的 250 人没有经过任何协商,这一预料完全是合乎情理的。假定未经组织的 250 位成员的 1750 张选票分散投给了以下主要候选人:

A - 210　　　　L - 50

B - 140　　　　M - 50

---

① 《民主和政党组织》(麦克米兰出版公司,1902 年),第 1 卷,第 365 页。

② 同上,第 1 卷,第 144 页。

③ 沃伦·哈丁(Warren G. Harding),美国第 29 任总统。——中译注。

C - 90	N - 40
D - 75	O - 40
E - 70	P - 40
F - 60	Q - 40
G - 60	R - 40
H - 55	S - 35
I - 55	______
J - 50	
K - 50	1,250

这剩下的500张选票属于没有参加核心会议的成员，我们有理由认为这些选票过于分散，所以对结果无足轻重，也就是说，他们显然被浪费了。另一方面，核心会议能够为7个人中的每一人增加50票，也就是说，许多非核心会议成员在对内定的候选人名单毫不知情的情况下，有可能投票给核心会议的指定候选人，核心会议可以利用这一事实大做手脚。这样，未经组织的非核心会议成员不但浪费了他们份额不低的选票，而且他们通过主动投票给核心会议的内定候选人，在事实上支持了核心会议。可以想象的是，核心会议决不会愚蠢到联合起来指定一些在核心会议之外无人支持的候选人，来与核心会议以外的成员相对抗。远不止此，核心会议指望他们的候选人从那些对这阴谋一无所知的圈外人那里得到坚实的援助。通过这一途径，核心会议能够用少数选票来大做文章。 43

前文对选票的分析告诉我们，核心会议并不能阻止A和B获得非常高的选票。但是另一方面，如果幸运的话，核心会议能够决定在剩下的17名受欢迎、受尊敬的候选人中哪5名能够当选。在广泛的选票分布中，尤为可能在非组织的集团中发生这种成功的概率被大规模提高的情况，然而未经组织的高度集中的选举中，这一策略则难以实施。

如果我们假定核心会议提名D、E、G、I、K、M和O，则候选人的选票

如下：

	未经组织成员的主动选票	核心会议选票	合计
D	75	50	125
E	70	50	120
G	60	50	110
I	55	50	105
K	50	50	100
M	50	50	100
O	40	50	90
	——	——	——
	400	350	750

44 这些被核心会议支持而获胜的候选人由此也许可望获得核心会议以外成员主动提供的更多的选票。

相对组织(counterorganization)

从上述讨论中,很显然,如果核心会议非参与者事先被蒙在鼓里,对核心会议的阴谋一无所知同时选票大量分散的话,那么核心会议将很容易如愿以偿地实现自己的目的。因此政党组织的早期努力就是在极端秘密情况下开展的。事实上,政党从未彻底抛弃这一秘密武器。然而当有关阴谋的信息泄漏以后,相应的对策(countermeasure)一定会被使用。什么是可能的对策?对组织的唯一的防御就是相对组织。相对组织使核心会议的胜利更加困难但并不是说前者的胜利是不可能的。在政党政治的发展中,这至关重要。因为核心会议的阴谋迟早难免会被发现,但是很重要的是,即使在对抗一个有组织的反对派时,核心会议手段的使用依然十分有效。当一方组织起来集中选票,而敌对的另一方也同样组织起相应支持力量的话,第二个政治舞台就建立起来了,也许可以说,一种政党制度建立起来了。

相对组织的主要效果就是使核心会议极大地强化其努力。被剥夺了搞秘密活动和突然袭击的武器，并与敌对的集中投票力量形成对峙时，核心会议如今必须加大对自身的关注。同样，其对手也必须继之壮大自身的成员力量。进步的组织日趋强化，双方支持力量的动员与结盟变得更加为人所知。当所有集合起来的成员属于这个或那个阵营、并被两党所认可时，界线就出现了。[①] 这一界线在国会中被使用，但从未在全部选民中被估算过。 45

如果相对组织通过使得集中更多的选票成为必须，而使得政党核心会议的任务更加困难，它也同样使其更加容易。已经引起关注的是，在代议机构或选举机构（它们政治过程相似）中，政党组织运转的效果是简化和对选择的限制。在选举中，这样的逻辑结论就是，这一过程可以限制投票者在两个候选人中选择一个。这样，投票者就被有效地限制起来，恰如回答一道是非题，而且选票的分散性被彻底排除了。这是不利的，因为政党必须成为多数以便获胜，反之，只要非政党参与者的选票被分散，一个少量多数就足够了。但是这同样也是有利的，**因为选民只有两个地方可去**。于是政党肯定能够免费获得大量主动提供的选票，基于一个简单的原因，即中立的选民选择的余地如此有限，以至于在他们被拜票之前已经有一半被说服了。在这里，那些未组织起来的多数无意间给了组织起来的少数以好处的事实再次促进了政党手段的行使。政党成功的秘密在于天真的旁观者和非政党参加者经常会对政党经理人的计划的进展给予帮助。这是**不劳而获的政治增量**，正是这些增量使政客的行动更加容易，并给了政党在公共生活中的支配地位。 46

仍以前文假定的300人的团体为例，让我们察看新情况下政党的核心会议如何工作，即政党双方的实质性进展。比方说，它应该相对容易

---

① 里查德·彼德布里杰（Richard Petherbridge）收藏于韦斯利恩大学图书馆未出版的一份研究表明，对国会议员政党身份的认同通常出现在人们的推测之后。

地让四分之一的成员控制主席的选举。我们假定,75 名成员在点名时缺席(并非不合理的假设),那么当选总共需要得到 113 张选票。即使我们假定有组织的反对者共有 75 名成员,问题应该不太糟糕,因为剩下的 75 名成员不会倒向任何一方,因此他们极有可能不起作用。这些没有组织的、不受约束的成员有众多的路线选择。他们也许缺席,但这仅仅减少法定的主席选举所需要的票数。他们也许选举自己的候选人,但是除非他们结成统一阵线,即形成自己的核心会议,否则结果就如同他们根本没有投票一样。另一方面,他们中的每一人都将抛掷硬币以决定投谁的票。这样,每一党都将对接近一半的不受约束的选票有最合乎逻辑的期待——能够幸运地获得可以取胜的少量选票。最后,这 75 人也许为一党反对另一党而争斗,但是由于只有两党和 75 名独立选民的事实,他们讨价还价的力量是受限的。更确切地说,政党为独立选民而竞争,但是同样真实的是,独立选民为了政党可能的准备作出的让步而彼此竞争。换句话说,独立选民不可能赶走政党;一个或另一个政党几乎注定获胜。因此即使双方都已经**被组织起来**,核心会议的一般手段依然可行。

47　相互敌对的核心会议竞争的激化有两个主要影响。第一,竞争领域的延伸。如果政党运动始于国会团体,它将波及全国。即一旦国会或议会中的组织和相对组织的可能性都被耗尽,那么合乎逻辑的下一步就是背着这些主体中现有的成员并努力影响下一届议会或是国会的选举,这非常像在一所大学里,如果体育竞争变得太激烈,学校可能在现有学生主体之外向乡村招收新的橄榄球运动员。政党亦然,即首先大批进入这个国家并参与选举,就有可能赢得超越对手的决定性优势。这种竞争优势如此之大,以至于对手必须以同样的方法回击,否则就会被淘汰出局。于是争夺从国会扩散到选民,继而把全国都纳入了这场纷争当中。一旦政党组织在选民中变得活跃起来,大量的领域延伸和强化努力便开启了,例如选举权的范围扩大至新的社会阶级。政党的自然史就是这个国家中连续不断扩张和强化竞争的历史,从国会核心会议扩张到地方上的

少部分选民,再到更多的选民。这就是膨胀中的政治世界。

在美国,杰斐逊和他的追随者从华盛顿内阁辞职的行动说明了政党冲突从首都到乡村的传播。杰斐逊在内阁受到阻碍,于是他转向乡村点燃逆火。杰斐逊的战略发明是美国历史上最成功的政治事业之一的基础。①

48

有关选举权的整部历史和在选民中强化政党组织密不可分,说明了政治世界膨胀的第二个方面。正如政党在议会中加强他们的组织活动,直到他们穷尽了每一个成员的可能性,因此政党在选民中也会加强他们的努力以便充分发掘选民的各种可能性,其中一个重要的差别是,选民是可以被扩大的。

选民的扩张

在选区的扩张中,政党如何才能最有利地争取获得选票呢?显然,是那些尚未建立强烈政党情感的选民。在全体国民中寻找新的可能被有利争取的一部分时,政党早在人民提出要求以前,就不断放宽了对选举权的限制。作为政治市场的推销员,政党已经在一个无限扩大的市场中运作。所谓一个愤怒的人从一个不情愿的政府那里争取投票权其实是对事实的幽默的倒置,是长于劝诱的政客发明的兜售给历史学家的政治谎言。如果无视政党竞争,那么就不可能解释选举权的扩大。扩大**投票的选民**已经成为政党的主要工作之一,这是一项真正令人瞩目的成绩,而这一点却从未被真正的归功于政党。在此所描述的这种力量趋势的证据,也许可以从以下事实中得出,即美国仅有的地区依然盛行对投票权采取彻底限制的是南方诸州,该地区只有一个政党,党争无法运转。

---

① 见莫里森(S. E. Morison)和考麦吉(H. S. Commager)《美利坚合众国的成长》第一册(*The Growth of American Republic*)(纽约:牛津大学出版社,1937 年),第 230 ~ 245 页。

49 事实上，美国政党从来不认为有必要在完全封闭、组织和大小都固定的选民中运作。此外，有证据表明，选民进出投票弃权者的“蓄水池”比其进出一党或另一党更能影响对选票的争夺。

在选民中的政党组织特别难以开展工作吗？在这一方向上，最初的努力必须特别富有成效：一片未经开发的领域、没有竞争、相对少的选民，包括大量的不投票者，这肯定非常类似在从未被垂钓过的鱼塘中钓鱼。当然，认为杰斐逊和他的追随者创建现代政党组织则是一种误导。重点是，即使很小的努力也能产生重大结果，不仅足以推翻执政党，而且足以消灭它。这样，杰斐逊和他的追随者摧毁了国家首都的政治垄断，虽然这一革命意义直到安德鲁· 杰克逊时代才清晰可见。政党组织在选民中的扩张，建立了政党组织间最重大的历史冲突的基础，即在选民中的政党组织和在中央政府中的政党组织之间相互争夺最高权力。

组织选民的努力成为美国政治过程的永久组成部分，因为以相对微弱的努力就能结出丰硕的果实。即，新的方法开始**起作用了**。最终，所有的政党都由于竞争被迫努力组织选民。国家中政党组织的进一步强化**催生了现代政党组织**。政党组织的不断进化分为两个阶段：一是国会党团的崛起，二是选民中政党组织的发展。

50 选民中的政党组织已经发展到了极限吗？绝不是。美国政党基本特性的最好证明就是，他们大量依赖赞助以建立一个工作组织，然而荒谬的是，他们在自己的选区中却很少要求金钱或工作的帮助。美国大党是低级的组织，仅凭运气来寻找机会，并且在一片非常肥沃的原野中只开垦最容易达到的领域，即只要在**新的**选民、移民、新获得投票权的选民、没有强烈想法的冷漠的选民，以及其他不投票群体中间开展工作就足够了。钱，政党主要向富人伸手——而富人也是最可及的资源。[1]

---

① 见欧拉克(L. Overaker)《金钱和选举》(*Money and Elections*)(纽约：麦克米兰出版公司，1932 年)，第 132 ~ 133 页。

选择的简化

敌对的政党组织在国会和国家中的竞争的另一影响是大大地简化了选择。就不同层面的政府选举中候选人数量的减少而言,这种简化再清楚不过,尽管政党的有效控制无所不在。如果没有政党组织,一个典型的选举就是有众多的候选人和围绕其周围的大量分散的选票。而一个由政党操纵的典型选举却是候选人数量的严格限制和选票的高度集中。在第一次总统选举中,尽管华盛顿拥有崇高的声望,但还是有12人获得了选票。后来的选举严格地减少了这种分散性,表现了政党政治已经开始产生其特有的效果。即使是来自火星的人,如果看见**两位**候选人通常独占所有的选票,也应该能够明白总统大选是被政党所左右的。宪法起草者不理解政党政治的最好证据之一就是他们在宪法条款中规定,当没有候选人在选举人团中获得多数的时候,由众议院作出决定。但是这一方法已经一个多世纪没有使用了。尤其是众议院可以从获得最高选票的五名候选人中选择一位总统的宪法规定,说明了宪法起草者低估了政党集中选票的力量。 51

因此事实上政党设计了问题并解释了问题。就这样,他们走了很长的路来决定问题的答案是什么。这也最好地说明了在总统选举中,有着各种实际目的的人却必须在一两个大党候选人中进行选择。假设美国共有三千万人有资格当选总统职位,那么不清楚是否在正式选举前已经进行了一千五百万次**挑选**呢?也就是说,在政党控制的整个预选过程中,候选人的数量(挑选范围)已经从三千万减少到两个。假定有六千万选民,由此断定,普通的选民有一千五百万分之一中的六千万之一权力去选择美国总统。而拥有$\frac{14999999}{15000000}$选择权的政党则已经缩小了选择的 52 巨大范围。在设计问题时,他们必须在大范围中决定问题的答案。这就

是选择的大幅度简化。

人民屈从于政党对权力的设想,是因为他们无法帮助自己。就像物理学上的万有引力定律一样,群众的固定性和惯性使其走向政治。这一特性驱使人们屈服于大量将他们的意愿进行管道化地表达,这是由于**数量**,而非理智的需要。即使是六千万个亚里士多德似的选民也将同样被约束。换句话说,政党取自人民的仅仅是理论上的权力。自然,首先已经使人们成为现在的样子——限制了人民的有效权力,而政党不过是利用了这一事实。人民是只拥有两个词汇的最高统治者,即"是"与"否"。而且,这个统治者只有在被要求时才能发声。而作为人民问话者的政党则设计了问题并提供了答案。说这些并不是轻视民主;仅仅是为了说明由于天然的大量人群在行为上的限制,使政党的出现成为可能。同样,并不是说民主是不真实的,因为政治组织自由市场中的选择和骚动非常有价值。这里再次说明,显然政党能够运作是因为它的任务——无论这一任务有多大——是可行而且可能的。而且,卷入体系的人数越多,政党成为政治组织和政治管理者的必要性越强。

这也不是政党简化选择的唯一渠道。[①] 他们寻求结果的勇气有时是53 惊人的。美国政府是世界上最为复杂的机构,有广泛的回旋余地。在美国宪法理论中,任何一个官员独自行使的权力都被严格限制,但是在这些限制中开展一场选举运动将是极好的。人民对无行动的托词毫无兴趣,即使是宪法学家的著作。人民只要结果。尽管宪政主义有交口相传的传统,事实上,美国公众从没有理解过宪法,也没有真正信仰过宪法。随着全体国民直选总统的兴起,使总统成为了由全体人民选出的一个重要的公务员,总统职位成为了表达简化宪法的载体。在宪法的大众政治解释中,比即使由最高法院作出宪法解释更重要的是,总统被授权对政策的启动、采用、执行负责,这一授权全然不顾每一个既定的分权和联邦

① 从第二章关于政治原材料讨论的观点看,可见简化选择非常重要。

制度的原则。[1] 这就是政党的集中化(简单化)趋势,永远与其他权力分散化趋势的描述相冲突。政党就这样把大量的最简易的政治过程强加于全球最复杂的政府体系之上。

政党不是什么

无论政党可能成为别的什么东西,但是政党绝对不是支持政党候选人的选民集合。也就是说,民主党不是在 1940 年 11 月投票支持罗斯福先生的两千七百万选民的集合。把政党形容成为就好像是某种选民的集合将会产生混淆,而且受到这样一个陈旧的推销手段的影响,政党谁也欺骗不了。把政党看作党派支持者的集合,这样的观点既无历史基础,也与政党组织的事实无关。然而我们有必要审视政党的纲领,以探究政党如何持续地、努力地在所有支持其候选人的选民当中证明自己: 54

"……我们,美国共和党选举人的授权代表,在党的代表大会上集合。"——1860 年,《共和党纲领》

"我们,美国民主党选举人,在党的代表大会上集合。……"——1872 年,《民主党纲领》

"美国民主党人,在党的代表大会上集合。……"——1880 年,《民主党纲领》

"美国共和党人,在党的全国代表大会上集合。……"——1884 年,《共和党纲领》

"美国共和党人的代表,在党的全国代表大会上集合。……"

---

[1] "在过去九年中,同此前的许多时期一样,国会较总统而言,距离人民的意愿越来越远。在很大程度上,它不是全体人民的代表,而是特殊和局部利益的代表。这已经被一再地证明了,一个直率的、勇敢的总统能够驱使并拴住哀鸣着、嘶咬着的国会,因为是总统而非国会体现着公众意愿。"——社论,《新共和》(*New Republic*)第 105 期(1941 年 7 月 21 日),第 71 页。

——1888 年,《共和党纲领》

“美国共和党人的代表,在党的全体代表大会上集合。……”

——1892 年,《共和党纲领》

“我们,美国民主党人,在党的全国代表大会上集合。……”

——1896 年,《民主党纲领》

在这种宣言背后,是把政党设想为支持政党的选民的巨大集合。共和党声称自己是所有共和党人。即所有投票支持共和党候选人的党派支持者的集合。由此可见,这些政党的支持者就是共和党的“党员”。政党为自己描绘的形象是如此成功,以至于他们对于政党本质的假定虽然完全未被事实所证明,但已得到普遍的接受。这种把政党看作政党支持者的巨大集合的普遍观念,其中的一个附带结果就是,各州已通过一个庞大的立法机构来控制政党的内部过程,以保障其“党员”的利益。这看起来本来仅仅是政党经理人发明出来,旨在强调政党对其追随者忠诚的促销手段的一个令人惊讶的后果。

55

但是党派支持者和社团成员不是一回事。我们假设一个职业棒球俱乐部的老板给每一张售出的门票附送一张会员证书,而这些证书给予了虚构的顾客集合中的每一个“会员”购买将来比赛票子并为主队呐喊的资格。那么这些这样创造出来的纯粹是为了推销的“集合”与被认为是党派支持者集合的共和党、民主党的区别何在?会员的概念无疑使政党和支持政党的选民的关系更加紧密,但这也会引起对政党形象的幻想,这一定是误导性的。[①]

事实上,党员与社团成员特性毫不相同。在绝大多数州,党无从控制其成员。任何合法的选民都可以在一个经指定的公务人员登记为党

56

---

① “法院通常把政党降格为未组成法人的非营利组织。有记录的只有一个州的高级法院(加州)坚持认为政党就是一个法人团体。”——斯塔(J. R. Starr)《美国政党的合法地位(二)》《美国政治学评论》第 34 期(*American Political Science Review*)(1940 年 8 月),第 693 页。

员之前,按照自己的意愿和主张履行法定程序。这种情况并不需要跟政党商量。它不接受申请,不选举申请人进入组织,它可能也不拒绝申请,而且最终,党通常也没有正式的官方程序开除一个党员。

此外,党员认为其对党没有义务。他不必宣誓。不必支持党的原则声明,不必在党的条例上签名。他不交党费,对党的债务没有义务,也不从党的财产中获益。他没有义务去满足任何党员的条件。他不被要求去征集选票,不被要求去参加竞选活动,不必参加政党集会,而且不必投本党候选人的票。实际上,他根本就不必投票。如果他希望脱离党组织,他不必辞职。他甚至不用通知党组织。他只需在一个合适的政府机关就可以登记成为另外一个党的党员。因此政党中的党员资格是非常虚假的,因为政党对党员毫无控制权,而且党员对政党毫无义务。

作为政党努力把自己与党派支持者联系起来的结果,党派支持者已经获得了一系列高调的"权利"。本着纯粹、无限挥霍的精神,政党经理人已经再三地把政党"交给"了选民。政党负责人以过去的、现在的、潜在的党派支持者名义作出的比喻应该是非常透明的。但是事实上,普通的党派支持者并不知道如何处理这一馈赠。正好比一个普通棒球迷不是真的愿意去管理一个俱乐部一样,普通的党派支持者很少显示经营政党的强烈愿望。一些人高度重视政客们的话以至于要把政党的整个概念写入法律,并努力要为政党做些什么,这充分证明了政客们的表演天才。 57

直接的初步立法以政党把党派支持者看作党员的设想为基础。立法的目的是利用州政府机关保护党员的权利以控制政党,这多少像一部让商人取悦其顾客的法令。这样,党员就获得了一种有趣的属于某个社团的状态,在这一状态下他除了权利,一无所有。

旨在使政党内部过程民主化的法律(建立在所有党派支持者是巨大的政党社团"成员"的基础上),表现为一种法定地废止党的全国代表大会制度并以另一制度进行替代的形式。由于这一原因,值得回顾的是全

国代表大会制度本身也是在推翻不民主的“国王核心会议”(King Caucus)以后,以政党民主化运动和普及政党控制的名义建立起来的。但是没有令人满意的证据表明,直接预选已经在事实上改变了政党的特性,或者政党的内部过程在事实上被民主化了。在一位专家看来,“看起来,凭借法定的政党官员选举,我们已经赋予政治老板们(political bosses)及其副手以垄断政党和有效排除竞争对手的制度”[①]。通过某种新的被设计用来把权力交给普通“成员”的方法,我们现在是否会看到第三种尝试,试图使政党的内部过程“民主化”?

58 这里并不是说推进政党民主的努力造成了很多危害。虽然整个事件都是足够清白的,但它已经产生了好多困惑。[②] 如果政党被认为是一个庞大的党派支持者的集合,那么继之而来的政党内部过程必然走向寡头政治,因为大量的党派支持者当然不能控制政党。由此,我们得出了由罗伯特·米歇尔斯(Robert Michels)提出的“寡头统治铁律”,不过他主要是研究欧洲多党制下的政党。政党分为两个实体:①一群有组织的已经有效掌控着政党的内部人员,②众多看起来被动的对政党一无所知的“成员”。显然,二千七百万民主党人不可能控制民主党。无论其愿望还是方法,不管是直接预选还是党代表大会,对于这种类型的党的民主化进程都不可能存在。没有人曾试图去发现这种情况下的党的民主化进程需要什么。这里没有事实的基础,并且少数预选使普通党员能够控制政党的想法是不切实际的。需要在政党内部发展政党以便简化并限制

---

① 洛根(E. B. Logan)编《美国政治场景》(*The American Political Scene*)(纽约:哈珀兄弟出版公司,1936 年),第 72 页。

② 相对政党内在过程民主化而言,有更好的理由发展党的代表大会制度和直接预选制度。在产生一党制的“和谐时期”(1817 年 7 月 12 日波士顿《哥伦比亚哨兵报》第一次使用的短语,“和谐时期”始于 1816 年,终于 1824 年,这一时期为杰斐逊的民主共和党一党统治时期。——中译注。),摧毁国会党团核心会议是必要的。1896 年后的一党统治的地区,人民在一些州和地方选举的选择权被剥夺。直接预选重建了这种选择权。在一个分散的政党制度中,必须提供正式的手段解决两败俱伤的政党冲突。

成员的选择吗？最后，没有人曾试图弄清，在现代政治体制中，民主化进程，如果可能的话，是否合乎政党的法定功能。

把政党视作党派支持者的大型集合造成了很多困惑，而令人遗憾的后果则是抹黑了政党的名声。政党是民主政府最重要的手段。把政党称为寡头并把它看作一种非民主的倾向是令人遗憾的。如果政党民主化真是不可能的，那么再坚持下去何益之有？如果我们在很久之前就决定政党的内部过程是政党经理人的私事，那么我们会不会好受一些？党和党派支持者之间的关系并不是令人压抑的。政党的好客和殷勤实际上是无限的；没有人被逼迫加入政党，并且就算一人入了党，他也没有承担义务。如果一个党派支持者被剥夺了控制组织的权利，而他本身不对这个组织承担任何义务，凭什么说这个党派支持者受到了伤害？这一理论整个就是混乱的。

一个比较现实的理论，更加接近现实，能够使我们从知其不可而为之的梦魇中解脱出来。我们假设党员资格的概念已经被完全地抛弃了。如果政党被形容成一个由一群党派选民**支持**着的政客管理的政治企业，而把赞成这个党的这些党派选民仅仅看作政党的支持者（而非虚构社团的成员），那么政党将看起来不那么邪恶。毕竟，我们支持过许多组织，但我们并不属于这些组织，也不声称对其有支配权。一个职业棒球队的支持者没有受剥夺感，因为他们不是这个棒球俱乐部的所有者。一个人也许会说起“他”的医生或“他”的大学，而这并不表示他拥有后者。忠诚不需要以所有权的关系形式表示。党派支持者并不控制政党，他们是否因此承受着不公正的对待，仅仅取决于如何对政党进行定义。如果我们抛弃党员资格的概念并以一个诸如商人与顾客之间的“善意”关系替代之，政党中大量与党员缺乏政党权力相关的不道德感、被剥夺感将会消失。如果政党作为私人组织的本质能够被很好理解的话，那么党派选民将不仅失去假想中的权利，也将失去假想中的不公正待遇。

如果政党的私有性被普遍认识的话，是否政党将减少对其选民需要

的回应性？恐怕不是。政党不再需要法律使它们对选民的愿望保持敏感，正如我们不需要法律强迫商人取悦顾客一样。选民的自主权在于其自由选择的权力中，正如经济体系中消费者的自主权在于竞争市场中的自由交易。这已经够了；通过在一个虚构的政党组织中虚构假想的成员资格也帮不上多少忙。民主不是建立在政党**之中**，而是建立在政党**之间**。

一旦认识到把政党看作所有党派支持者的集合仅仅是一种虚构，关于政党的所有神话都将被推翻。例如，政党经理人通过管理难以驾驭的党员奇迹般地控制着政党就不是真的。那些必须被政治老板管理的政党狂热分子在很大程度上是一个虚构的想象。一旦认识到党员资格是不真实的，那么试图说明政治老板是如何违背所谓普通党员的意愿并控制政党的错综复杂的过程，这样的长篇大论就是无关紧要的。同样，如果党员资格的概念被简单地抛弃了，那么那些关于党员对自己义务漠不关心的悲哀的描述也不太令人激动了。事实上，党派支持者永远也仅是党派支持者，这就是问题的全部。他对政党越热情，那么他对两败俱伤的政党冲突越少感兴趣；他对政党团结的兴趣仅仅在于击败反对党。

61

这不正有利于我们抛弃党员资格的整个概念、政党是所有政党支持者的集合的假想，坦率地承认政党是"组织"的私有物吗？选民将平静地审视他失去的纯粹理论上的政党所有权，因为他将继续保留被**两党**大献殷勤的特权。

政党试图通过赢得选举以控制政府

对政党从国会向全国扩张的叙述充分解释了政党如何专注于赢得**选举**。这是现代政党致力控制政府的重点所在。在这一点上实施控制的决心也意味着政党**必须**为选举职位提名候选人。政党，因此就成为一**个为选举而建立起来的过程**。这一观点看起来太陈腐了，直到有人注意

到选举绝不是影响政府的唯一途径。事实上,政党最初并不试图在上述的这一点上赢得控制。压力集团也通常否认选举,或者如果他们参与选举竞争,他们并不提名自己的候选人。小党利用选举作为表达他们不安的出发点,但是他们并不是真正试图去赢得选举。与此不同的是,大党(真正的政党)事实上则企图通过提名竞选候选人来获得权力,并且为了赢得选举进行竞选运动,有着非常严肃的目标,即吸引绝大多数的选票。 62

这一基础性战略决策产生了最深远的结果。首先,选举体制的性质、选举机关的种类、计票方法、代表制度等深深地影响着政党体制的性质。其次,在两党制中,真正的政党必须尽力赢得多数选票以达到其目的,因为两党制是运行在一种赢者通吃的基础之上。我们着手把政党定义为一种攫取权力的组织;为了获得权力它必须赢得多数。这一要求决定了政党将成为什么样的组织。即,如果它的意图是建立一个大党,这一意图则自动迫使这一组织真正努力以获得多数。它必须把其他事情置于这一目标之下,除非有合理的预期它能在较早的时候吸引多数选票,否则将彻底失败。因此,政党必须准备与大量不同的人相处。政党 63 计划的一致性和对称性必须被扭曲、修正、裁减以适应多方妥协的残酷需要。说什么如果政客们道德足够高尚,好像政党就不必妥协的话是毫无意义的。拒绝让步并且拒绝发展多边方案纯粹就是拒绝获取权力。这并不意味着政客是无原则的人,例如他们也许会判定权力不值得这样的牺牲。另一方面,一个能干的、有很好的前景能够赢得一个现代政府控制权的政治领导者要能够要求利益组织让步;他的谈判地位要好于任何少数派。这一研究并不像它有时被表述的那样,是徒劳无益的。也是由于这一原因,大党和小党有着根本的不同。小党能够制定出一套精准的、平衡的、连续的原则,并设计出一个能够实施这一原则的方案,因为它不需要调和互相矛盾的多重利益,它也不用认真地试图赢得下一届选举。小党脱离权力的原则,但是大党不同,权力是大党的生命。

如果政客们毫无原则,那么在他们攫取权力的过程中不会有真正的

问题。无原则的政客只对巩固政权感兴趣,这使得他成了一个符号,成为各种互相冲突力量之合成物,而没有对事件真正的影响力。**问题**就出自这里——许多政客渴望有所作为,而不满足于随波逐流。关于这些政客们(希望获得统治权的政客)来说,可以说他们必须做应该做的事,也就是说,必须有人手执芒草。另一方面,坚守原则却不争取权力,这是逃避困难的另一种方式。

大党动员多数以获得政府的控制权,并承担全部公共政策行为的责任。这是民主政治的重要过程,而这些责任被诸如压力集团、小党等组织所回避。最后,如果美国政府的选举已经成为重要制度,那么除了政党,是谁赋予选举如此重大的意义?正如现在被政党所组织起来的那样,通过选举获得权力,从而使整个政府围绕选举而运转。选举早于政党,但是在政党接受选举并为己所用之前,选举没有什么价值,是政党赋予了选举以意义和重要性,而这,是其先前所不能梦见的。

64

提 名

通过选举攫取权力造成了另一后果:它使得提名成了政党最重要的活动。在选举中,政党通过提名结成**统一阵线**。由于这一原因,提名已经成为现代政党的显著标志;如果政党不能提名,它就不再是政党。

什么是提名?提名就是通过这样或那样的程序,任命一名候选人,这名候选人被接受为政党**唯一**的候选人,即,这一任命被整个党认为是合法而有约束力的,并导致全党选举力量的有效动员。提名是否属实取决于其是否具有约束力,是否能获得全党的支持。如果提名具有约束力,如果所有其他党内候选人(为了获取所说的职位)没有得到政党支持,而且如果政党能够集中力量于任命的候选人背后,那么提名就完成了,**不管它是通过何种程序完成的**。提名可能由国会党团核心会议、代表大会、群众大会、小集团、个人或政党选举产生。检验的标准就是,这

一提名具有约束力吗？如果没有，怎样才能使它具有约束力？除非政党做出权威而有效的提名，否则它就不能正常运转，因为两个或多个候选人意味着某种失败。就选举而言，只有一个有约束力的提名，才能形成政党的统一阵线和集中的政党人数。于是提名成为政党的关键程序。提名程序的性质决定了政党的性质；决定提名的人就是政党的主人。因此这是考察政党内部权力分配的最佳视点之一。

65 # 第四章　美国政党的特殊性:两党制

就政治语汇而言,政党政治研究的困惑显然是由英语的贫乏而带来的。事实上,被称为"政党"的组织在不同的时代和不同的场合有着根本的不同,而所有这些组织一律被唤作"政党",这是由于英文中缺乏与现实多样性相对应的丰富词汇。政党标签因此贴在了不同的事物上面。懒惰的人们认为所有名字相同的事物一定相同,于是困惑产生了。人们以为,政党就是政党,不管是在1800年的美国还是1940年的美国,或者是在大改革法案时代的英格兰。[①] 从科学的观点来看,这一主题术语的错误已经是致命的了。假如法国、英国、德国和美国的政党似乎可以或应该是完全相同或对等的组织,就像一块块水泥一样可以任意替换,这66 将会终止对这些组织本质的最有意义、最有启发性的探究。只有认识到美国政党的**不同**,才可能试图去解释这一体制的怪异性与特殊性。因此比较政党制度并观察其异同是明智的开始。本章的主要目的之一就是试图将美国政党的变异性分离出来并进行解释。

哪些特征把美国政党从其他政党中区分出来?首先,美国政治被**两**

---

① 即通过英国选举法改革方案的1832年。——中译注。

党制所支配并以**两党制**为主要特征。这是美国政治制度最显著,或许也是最重要的事实。它还产生了大量次级的特征,并把建立在多党制基础上的大党同所有的小党和各种各样的政治组织区别开来。其次,美国政党的**内在过程**显示了这些政党内部的权力分配,这些重要的材料是如此不同寻常,以至于需要进一步的解释。声称美国政党的分权将打开一个探索的领域。很显然,如果对政党的描述不以发现政党内部的权力**所在**为目的或者无法解释这一事实的话,那么都不值得撰文讨论。与党内权力分配相关的是美国提名程序的特殊性。**地方党组织**呈现一种形式及重要性,对于美国政治机构的特殊性并不熟悉的人,很难理解这一形式及重要性,因为美国地方政党老板正如棒球一样,是美国的特产。与党魁体制紧密相连的是美国政治的职业化,这是这一体制的又一显著标志。最后,与政党体制相平行的**压力政治体制的过度生长**,激起了探索的发生。几乎美国政党的所有显著特征都转向了政党内部的权力所在,或者是这些政党的内在过程。甚至使两党制变得有趣的主要原因,也是借了大党的组成方式和内部结构的光。只有描述并解释了美国政党的内部运作和内在关系的特殊性,我们才能宣称对美国政府中的政党地位有所了解。 67

两党制

两党制是美国政治组织的最显著特征。美国政党政治是如何按这一模式被组织起来的呢?尽管两党制已经被解释为盎格鲁血统的美利坚人"政治成熟"的标志(而多党制在战前的法国也被表述为法国人的"国家特征"),无论个别评论家的好恶如何,我们有理由认为,那些显而易见的特殊情况,使美国不可避免地出现这一体制。在美国,我们不能像一位女士更换她的帽子一样,轻易地抛弃两党制而采用多党制,即使我们想这样做。[1] 在政党的形式这一点上,我们所希望的和我们所得到的

没什么关系。

我们所说的“两党制”意味着什么？当然不是只有两个政党。事实上我们通常拥有法兰西第三共和国全盛时期同样多的政党，虽然很少有人听说过其中大多数的政党。在20世纪几乎每一次的总统选举中，都会出现组织第三党和小党以努力打破两党制的政治运动。[①] 当我们说我们拥有两党制时，我们指的是在一个政治组织中有两个大党和一些小党。大党垄断权力，而小党则利用选举并视之为一种并不通向权力的政治煽动的场所。大党则面对着持续的破坏而努力坚守自己的立场。考虑到这些小党对于大党的攻击，必须说两党制（大党垄断选票和权力）是美国已建立的最稳固的制度之一。两党制的力量是重要的，因为两党制中的大党政治完全不同于多党政治。如果这是正确的，那么这一体制就值得考察与分析。

68 大党和小党的关系是两党制中的一个要点。在美国，小党被排除在权力之外。这种做法如此有效，从而使小党不再成为名副其实的政党，而可能仅仅被说成是“教育性的运动”。在多党制中，大小党的区别并不明显；即便存在区别，那么所有政党都可能希望获得部分的统治权，而非得到所有的统治权。实际上，两党制意味着只有两个大党，这个或那个党通常拥有统治权，尽管它们有时分享政权，但是小党永远不能成为第三大党。第二大党和最大小党之间的鸿沟是巨大而难以逾越的；美国历史上小党从未变成大党，也没有大党曾经变成小党。

69 大党的权力垄断是真实的。这意味着在总统选举中，它们通常获得不少于95%的全部选票。他们通常赢得选举人团中的所有选票，赢得除了少量之外的所有两院席位，赢得除了一两个州之外的所有州的统治

① 见罗宾逊（E. E. Robinson）《总统选举》（*The Presidential Vote*）（帕洛阿尔托：斯坦福大学出版社，1934年），第33页，其中有参加各种总统选举的小党的数据。根据罗宾逊的数据，从1896年到1932年，参与总统选举的政党有：17、14、12、13、11、11、15、12、15和11个。

权;他们也会获得(除了在两三个州当中)立法机构中全部或接近全部的两院席位。即使在无党无派的选票非常广泛的市政选举中,也是大党明显悠闲地垄断着选举,即使这一特权有些不真实。对于大党垄断的批判产生了一些最不值一提的结果。两党制因此成为美国政治的"直布罗陀岩山"。两党制如何成为政治领域的一个固定点?事实上没有什么神秘的原因。下面的论证是精确而具有决定性的。

两党制的原因

美国的两党制是美国选举体制或代表体制的直接后果(选举体制和代表体制只是同一事情的不同表达方法)。选举过程在美国的运用要比在世界其他国家广泛得多,大约有八十万个联邦、州和地方政府的官员通过人民选举产生。这是巨大的成就,**由于政党是围绕选举建立起来的**,如果政党体制不受选举性质的深刻影响,那才是咄咄怪事。政府中的大部分选举主要有两类:①选举立法机关的成员;②选举执行机关的成员。或许首先考察立法机关的代表选举最有帮助,而其中,对于选举美国众议院议员的考察尤其重要。

70

在此我们无须考虑例外情况,美国的众议员是从单一席位选区中选举产生的,一个选区产生一个代表。结果,从大约435个选区中选举435名众议员,在每一选区中,得票最多者当选,即使他没有赢得大部分选票。虽然这一安排看起来简单,但是从政党的角度来看结果却是惊人的。就政党而言,作为这一体制的结果,**政党选举力量的地理分布**成为决定选举结果的决定性因素。即,选举的结果由**两个**因素决定:一是选举的规模,二是选票的地理分布,并不单单是两党候选人的总投票数在起决定着作用。单一席位选区制通过第二种因素使所有决定选举结果的计算复杂起来。在单一席位选区制下,即便是政党选票的地理性分布发生一个极小的变化,在最初发现时都可能产生难以置信的影响。例如,如果一个人被仅仅告之,一个政党在所有的435个选区的4000万张选票中共获得了1000万张选票,那么直到了解选票分配情况之前,他不

可能猜出这个党赢得的席位的数量,哪怕只是大约的数量。一个极端的情形就是,上述的这个党仅仅依靠获得所有选票的 25% ,既可能获得所有席位,也可能连一个席位都拿不到。在美国使用的这一特殊选举体制,使政党支持者的偶然性地理分布因此成为重要的关键性因素。

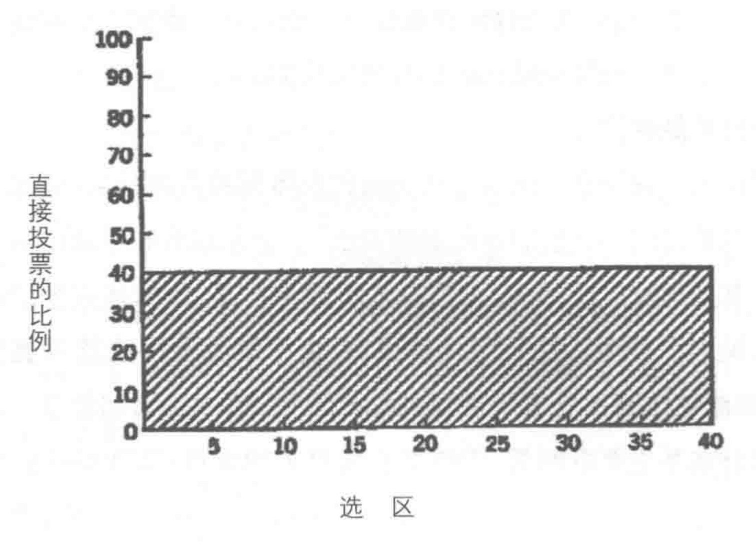


图 1:一场虚构的选举

如果一个党获得全部选票中的 40% ,而这些选票均匀地分布于选民中(即政党候选人从每一选区中均获得 40% 的选票),那么这个党根本不能获得任何席位。

71 如果在所有场合中,所有政党的所有选举力量被选区完全地集中,那么一个精确的众议院政党的比例代表——即与大众投票等比,将导致单一席位选区制。也就是说,如果 A 党在一些选区中获得了 100% 的选票,而在其他选区则一无所获;并且 B 党也在许多选区中获得全部选票,而在其他选区则一无所获,等等,那么每一党都在众议院中准确地代表了它支持者的比例。另一方面,如果各党选票被均匀地分布于全国(一个获得全部选票 33% 的党将在 435 个选区中的每一选区都获得 33% 的选票),因而断定,**一个最强大的党将获得所有席位**,而其他政党则一无所得。

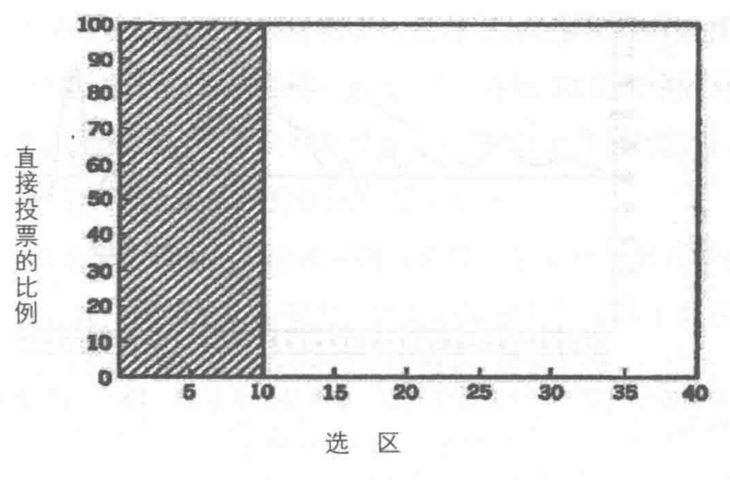
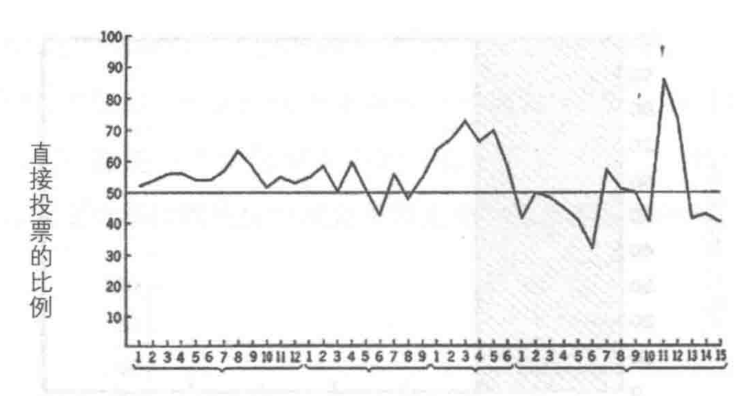


图 2：一场虚构的选举

在 40 个选区中，一党获得的 25% 的席位完全地集中（即该党在 10 个选区中获得 100% 的席位，而在其余 30 个选区中一无所获），那么该党将获得 25% 的席位。此类代表选举恰好与直接投票等比。

然而政党力量的完全集中或被均匀地分布于全国都是不太可能的， 72 即使所有的政党选票都已经知道，政党可能赢得多少席位也是不可预知的。千真万确的是，任何涉及代表制选票分配的轻微调整都会产生重大后果。如果这一体制出现重大变化，比如所有代表的选举全部在一张全国性选票上进行，那么这一变化将给予最强大的政党以所有席位，而其他政党的席位数是零，正如已经展现出来的独裁专制，这一策略也被用来摧毁反对党。同时，这样的全州范围内议员选举的安排（即从 48 个州中选举，每州是一个选区——正如现在的总统选举）将比如今的制度安排更加夸大获胜党的胜利。这可以通过比较选举人团的选票和国会选举的结果表现出来。另一方面，摈弃地理因素的比例代表制或职业代表制几乎可以肯定，这会完全摧毁美国的两党制。

73



12 个印第安纳选区　9 个爱荷华选区　6 个马里兰选区　15 个马萨诸塞选区

图 3：一场现实的选举

在 1932 年国会选举中，民主党候选人在印第安纳州、爱荷华州、马里兰州和马萨诸塞州的 42 个选区的直接投票的比例。他们获得 54% 的直接选票但赢得了 29 个席位，而共和党以 46% 的直接投票仅仅赢得 13 个席位。

单一席位选区制结果的失真

74

现在，我们能够观察单一席位选区制加上相对多数选举制给政党造成的影响了。首先，这一体制有夸大获胜政党代表性的倾向；其次，政党取得的胜利越大，其就会被相应地夸大越多。比方说，一个党获得 55% 的选票可能获得 60% 的席位；然而如果其获得 65% 的选票则可能获得 85% 的席位，以此类推……尽管这一比例并非精确，但它是通过准确的数学公式计算出来的。对于命题的推论是，政党获得的直接投票百分比越少，那么它获得比相应的百分比更少的席位的可能性就越大。无须假装经过精确的计算，我们便可以说这一趋势是这样的：如果一党获得 45% 的直接投票，那么它可能仅仅获得 40% 的席位；如果它得到 35% 的直接投票，那么它可能仅仅获得 15% 的席位，当然这取决于直接选票难以预测的地理分布。如果一党获得不足 25% 的直接投票，那么它可能获得非常少的席位，甚至没有。重申一次，如果其他的情况相同，一般来

说，政党获得的席位比例与直接选票比例如下：政党获得的直接选票越多，政党（根据选票）获得议席越不费力；另一方面，政党获得的直接选票越少，政党（根据选票）获得议席越艰难。显然，对于个别的选民，把选票投给大党候选人要比投给小党候选人有分量得多。

虽然前文所述的单一席位选区制的趋势并没有数学公式的精确度，但是很显然，这一体制的运作夸大了强党的胜利并从根本上歧视较小的政党。这一体制对第二大党的歧视尚属**温和**，但是对第三、第四、第五党派而言，这一趋势则是成倍地增加，以至于完全消除了他们赢得席位的机会。小党的胜算极低，因为它无论如何也不可能成为第三大党，**除非它将所有的力量全部集中在一个地方**。[①]

75

这里所说的一般规律已经为一些选举数据的研究所证实。近年来的一张国会和总统选举的表格说明了这一趋势。1928 年和 1932 年选举充分说明了这一体制的运转情况。在 1928 年的总统选举中，共和党获得 58.1% 的直接投票，但是获得了 61.9% 的众议院席位和 83.6% 的总统选举人票。另一方面，民主党获得 40.8% 的选票却仅仅获得 37.8% 的众议院席位和 16.4% 的总统选举人票。[②] 小党候选人们获得 1.08% 的选票，但是他们的政党却只得到一个众议院席位（占所有党员的 0.0023）并被选举人团集体关在门外。在 1932 年选举中，民主党获得 57.4% 的直接投票，但是获得了 71.9% 的众议院席位和 89.9% 的总统选举人票。在这场选举中，另一方面，共和党人获得 39.7% 的直接投票，但是获得了 26.9% 的众议院席位和 11.1% 的总统选举人票。小党获得 2.9% 的直接投票，仅仅获得了 1.1% 的众议院席位，并再次被选举人团关在门外。

---

① 荷林教授（Herring）认为，最重要的第三党也是地区性政党。见《民主政治》（*The Politics of Democracy*）（纽约：诺顿出版公司，1940 年），第 182 页。这事实上是由单一席位选区制的地理性集中派生出来的。

② 总统选举的全部直接投票被用作计算的基础，因为国会选举中的全部直接投票是不可得到的。

76　比较美国和外国选举体制产生的数据是有帮助的：

1930 年一些欧洲国家全国议会中下院中的政党数量

奥地利	4	匈牙利	5
比利时	5	拉脱维亚	17
捷克斯洛伐克	16	立陶宛	11
丹麦	7	波兰	23
爱沙尼亚	8	葡萄牙	9
芬兰	6	罗马尼亚	7
法国	13	瑞典	6
德国	13	瑞士	7
希腊	9	南斯拉夫	8

上一表格与下面的表格显示的数据正好相反，下面的表格反映的是自美国第 38 届国会以来众议院中的政党代表数。

众议院

国会	共和党	民主党	小党或独立候选人
38 届	103	80	……
39 届	145	46	……
40 届	143	49	……
41 届	170	73	……
42 届	139	104	……
43 届	203	88	……
44 届	107	181	3
45 届	137	156	……
46 届	128	150	14
47 届	152	130	11
48 届	119	200	6
49 届	140	182	2
50 届	151	170	4
51 届	173	156	1
52 届	88	231	14

续表

国会	共和党	民主党	小党或独立候选人
53 届	126	220	8
54 届	246	104	7
55 届	206	134	16
56 届	185	163	9
57 届	198	153	5
58 届	207	178	……
59 届	250	136	……
60 届	222	164	……
61 届	219	172	……
62 届	162	228	1
63 届	127	290	18
64 届	193	231	8
65 届	216	210	9
66 届	237	191	7
67 届	300	132	1
68 届	225	207	3
69 届	246	181	5
70 届	237	195	3
71 届	268	175	1

78

美国选举体制排除小党的趋势已经由 20 次国会选举的事实所证明，从第 55 届国会到第 75 届国会，小党平均每届国会仅获得 5 个席位，或者说仅仅约获得议席总数的 1%。而在选举人团中，这种对小党的排斥更加彻底。从 1840 年到 1940 年的 21 次总统选举中，小党有 16 次被排除在外。如果我们不理会 1860 年和 1912 年的总统选举，小党在全国 8267 张选举人票中仅获得 43 张。

对州长和州立法机关成员的党派分布的调查进一步说明了两个大党对美国政治的控制。例如在 1938 年 1 月 1 日，共有 39 名民主党州长、6 名共和党州长，进步党、农工党和独立候选人各占其一。这一数据表明，在美国，两个大党拥有了 48 个州中 45 个州统治权。

在州立法机关,两党的优势更加明显。1938 年 1 月 1 日,在全国 7405 个州立法机关成员中,4722 个是民主党人,2363 个是共和党人,其余的 320 个要么是无政党任命的独立候选人,要么是第三党成员。在这不属于两个大党的 320 人中,241 人是明尼苏达州和内布拉斯加州立法机关的,这两个州的法律规定选票上必须要有非党派人员入选。因此这些名单中的立法机关成员显示不属于任何党派,尽管事实上他们也许就是某党派的人。如果我们不考虑这 241 人的情况,那么在剩下的 46 州 79 7164 名州立法机关成员中,只有 79 人不属于两大党。然而就是在这 79 人中,仅仅 11 人是作为“独立候选人”参选的,从记录来看,他们不能被描述为真正的第三党的代表。因此剩下只有 68 名州立法机关成员也许可以被恰当地描述为第三党或小党的代表。其中,62 人是威斯康星州立法机关的进步党党员,另外该州立法机关还包括 2 名社会主义者。在 68 名第三党派立法者中,除了 4 人以外其余全部都是威斯康星州立法机构的成员。这剩下的 4 人是纽约州下院的美国农工党党员。仅仅因为法律规定他们必须作为非党派人员入选,而否定农工代表在明尼苏达立法机关中的重要性总的来说是不合理的,但是从记录表面来看,我们也不可能确定在明尼苏达州立法机关中有多少小党党员。但是值得注意的事实是,在 48 个州立法机关中,至少 44 个州没有任何一个是由第三党代表的;而且如果我们把各州两院已知的第三党代表全部加起来,其总数也稍少于 48 个美国州立法机关成员总数的 1% 。[1]

单一席位选区制的其他实例也随处可见。在美国之外类似的选举中,英国自由党的命运最具说服力。该党曾经拥有所有的有利条件——金钱、声望、杰出的领导才能、光辉的历史、大量虔诚的追随者——却最终被这种选举体制所扼杀。自由党不幸沦为第三党,而它一旦沦落,就

① 见《国家年历年鉴》(*National Almanac and Year Book*)中的表格,(芝加哥:全国调查及销售公司,新英格兰版本;1938 年),第 264 页。

被单一席位选区制的计票方式所摧毁。1924 年的选举中,保守党赢得 7838225 张选票获得 415 个英国国会下议院席位,而工党赢得 5423589 张选票获得 152 个下议院席位;但是 2925142 位自由党选民却仅仅选出 42 个议席。五年后,保守党和工党赢得了 17044221 张选票(两党几乎平分),并且共获得了 548 个下院席位,自由党虽然赢得 5301127 张选票,仅获得 59 个席位。1929 年,工党获得一个议席需要为其候选人赢得 28996 张选票,保守党需要为每个席位付出 33845 张选票,但是自由党赢得每个议席则需要 89850 张选票。换句话说,工党选票的有效性是自由党选票的三倍。像英国自由党这样光荣而古老的统治组织不会轻易被逆境所摧毁。然而在单一席位选区制的压力下,自由党不可避免地瓦解了。[①] 对于单一席位选区制保护大党垄断地位的功效来说,这可能是能想到的最有说服力的实例了。用这一方法,第二大党(the Second Major Party)和第一小党(the First Minor Party)之间的鸿沟是如此之阔、如此之深,以至任何有抱负的政治组织都难以跨越。

80

第二大党的关键性地位

前文看似已经充分说明了单一席位选区制已清除了小党,但这带来了一个问题,为什么这一体制没有同时压垮第二大党?为什么这一体制没能产生一党制?这一疑问进入了主题的核心。存在着这样两个答案:首先,第二大党(即失败的大党)不能轻易地被完全消灭,因为即使是在压倒性的失败面前,其很有可能有充分的地方力量反抗这种消灭。由于失败的大党在许多地区是第一大党,因此它从某种程度上来说得益于这

81

① 见缪尔(R. Muir)《英国是怎样统治的》(*How England Is Governed*)(纽约:理查德史密斯有限公司,1930 年),第 169 页,和《自由主义者年鉴》(*The Liberal Year Book*)(伦敦:1930 年),第 175 ~ 179 页。

一体制。如在南方诸州有坚实运转基础的民主党,即使它失去其他所有地区,民主党也一定会在国会赢得大量的代表席位。换句话说,即使遭遇灾难性挫折,大党依然是大党。其次,直接投票的分布总是无规律的,失败的大党依然能获得**一些**席位和充分的代表,这些足以使其继续在选举间隔期间进行煽动,继续在所有其他的反对党之上保持强大的领导地位,即成为**那个**反对党。① 政党联盟的地方性基础可能就这样使失败的大党捱过选举的灾难。单一席位选区制支持了胜利者,扭曲了选举的结果,但是它不会像法西斯主义的国家票决制那样消灭失败的大党。

第二大党的地位在两党制中是个关键。一方面,它抵抗了获胜党施加的毁灭;另一方面,它抵御了小党施加的破坏。这一夸大了第一大党相对第二大党代表优势的数学趋势同样大大地支持了第二大党对第三党、第四党、第五党和第六党的优势地位。

82 这一体制没有试图去摧毁失败的大党是因为失败的大党能够保持对**反对权的垄断**。作为两党制的刀刃,它准确地切在第二大党和第三党(或试图成为第三大党的第一小党)的连接点上。结果如下:第二党对第三党有绝对优势。它通常赢得所有或几乎所有未被第一党拿走的席位。相对于其他的反对党来说,它有非常大的回旋余地,即它最有可能取代执政党的地位。因为这是千真万确的,所以它极有可能将全国所有反对执政党并有志于早日颠覆政权的因素集结在它的麾下。**反对权的垄断**是第二大党最重要的财产。只要它能主宰推翻执政党的运动,第二大党就是重要的;任何能够垄断反对权的政党迟早都会获得政权。因此第二大党可以主张任何投票支持小反对党的都浪费了反对权,小党的支持者都在**浪费他们的选票**。所有反对执政党的人都因此觉得确实需要在最有可能带领大家反对成功的党派背后集中他们的力量。结果支持小党

① 自1890年选举的第52届国会,共和党仅仅获得88个众议院席位,两党从未获得100个以下的席位,甚至很少获得150个以下的代表席位。

的倾向被制止了。单一席位选区制给了第二大党凌驾于所有小党之上的优势地位,这一个倾向十分重要。这样就有可能解释大党的**长寿**和小党短命的原因了。[1] 因此大党看来是要长存下去的,与此同时还有谁能够记住一长串的劳动党、农工党、工人党、联合劳工党、社会工人党、平民 83 党、联盟党,以及那些自内战以来兴起的政党呢,这些政党又变成了什么样呢?

为什么那些获得极大地区支持的第三党派们不能存活下去呢?在这一情况下,单一席位选区制有利于第三党并且在特定地区内反对了这个或那个大党。因此一个第三党应该能够在特定地区进行自我保护并永久存在。显然,代表制不能说明地区性第三党逐渐凋零的原因;答案一定是在别的地方。事实上,不必到远处去寻找答案。比国会选举更重要的是总统选举,而总统选举可以被看作是美国政治的中心。美国政党是州和地方党魁基于选举总统目的之上的松散的联盟,虽然这一说明没有穷尽所有事实。换句话说,总统选举对政党行为的影响也许远远甚于国会选举对政党行为的影响。现在问题已经很清楚了,一个纯粹地区性的政党永远不能赢得总统选举。只有许多地区的联合才能选出总统,而联合只有能够跨越地区间界限的政党才能做到。因此在追逐政党战略中最重要的一个目标上,一个排外的地区性政党注定是徒劳无益的。迟早一个排外的地区性政党可能连其地区的支持者都失去,被真正有机会取得最高奖励的大党所取代。由于这一原因,狭隘的地区性政党不能取代传统大党的地位,尽管单一席位选区制或许有时能给他们一些优势。 84 因此我们得出结论,由于次大党能够抵御纯地区性政党和所有其他不同的小党的攻击,因此两党制被稳固地建立起来。

---

① 霍尔考比(A. N. Holcombe)在《美国政治场景》(*American Political Scene*)(引前书,第三章第10节)第1页说:“美国政治中两党最显著的特征就是他们的长寿。”另一方面,很少有小党能够在创立后存活十年。

两党制的意义

我们拥有两党制的事实会产生什么不同吗？显然会！两党制中大党的特征非常鲜明；它与多党制中的政党完全是不同种属。我们拥有非常完善的两党制，这一事实下的美国政治究竟还存在哪些特殊性呢？

一方面，**两党制自动产生多数**。由于事实上只有两党竞争权力并垄断选票，那么几乎肯定它们中的一个将获得多数。选民**别无选择**。当选择被如此简化，那么一定会有一个党超过另一个，即一定会有一个党或另一个党赢得多数。由此，集合多数的困难就大大降低了。政党的政客们非常努力地集合多数，但是他们不必把众多拥有无限选择的群体奇迹般地拼凑到一起。另一方面，由于他们只有两个选择，因此团体、部分、阶级和职业拥有的讨价还价的权力比可能预想的还要少。如果不是这样，那么形成多数的困难是如此之大，以至任何的多数都压根不能形成。政党经理人通过大量的谈判以使自己的党而不是别的党获得多数，但是别的党也一定会这样做；因此政党经理人事实上的价值是难以夸大的。①

85 努力创造多数带来的调节作用

两党制的第二个影响是事实上它产生了温和党。创造多数的过程带来的调节作用的基础已经在前文处理利益多重性的章节中描述过了。这些影响对大党双方来说是相等的。一个庞大的政党必须获得众多不同的利益支持，这些利益能够互相充分容忍并达成合作，通过妥协和让

---

① 因为小党获得**一些**选票，并且大党势均力敌，因此获胜党经常获得比多数少**一点**的选票，即它可能获得选票的49%。见梅里亚姆（Merriam）和戈斯奈尔（Gosnell），引前书第2章第3节第355页。这可以描述为**政治**多数，与数学上的多数相对照，因为其权力从未因略少于50%的事实所削弱。

步团结在一起,并能发现特定的共同利益,等等。而且还要记住一个事实,即大党只有唯一的竞争对手,政党经理人**不必满足所有利益集团的要求**。在损害其他利益的情况下对某种利益的过分让步对利益结盟来说可能是致命的,而正是后者构成了大党的选区。虽然政治语言通常并不温和,但这一方法缓和了政党行为的进程。同质的政党可能是暴虐的,但尝试在松散的大党框架内将各种混杂的因素集合起来,绝不可能成为暴政的工具。大党不能持极端的立场,但是没有一个大党被宣告无效。当一个人停下来思考,为了保护人们免遭压迫而有多少思想和能量都献给了这种努力时,就很难想象还有比政党为了避免极端政策的倾向更重要的事了。

洛厄尔校长(President Lowell)[1]在一代人以前撰写关于英国政党的著作时指出,自由党和保守党趋向靠近政治的重心,即它们变得越来越像。确实,对美国政党最常见的批判不是暴政,而是它们难以区别。更近地观察集合多数的过程将说明政党中间路线化的趋势是多么强劲。

假设一个社会由1000个完全相等的利益集团组成。进而假设按照最糟糕的可能,所有的利益集团仅仅主张自己的特殊利益。由于这些利益集团是等同的,政党为了赢得胜利必然要使自己依附于501个利益集团。创立一个利益集团的松散联盟需要大量的交易、妥协和退让,即使我们勉强承认所有的利益集团一定迟早会加入两大竞争阵营。在谈判过程中,这些利益集团在加入这些联盟时一定有得有失,但它们必须承认其他利益集团,如果它们不能合作,就一定会被击败。一方面,**孤立是所有利益**无论如何**都要避免的极端的危险**;另一方面,没有一个党能够仅仅为一个或少数利益所认同。事实上,政党为争取利益集团的支持而展开竞争,同样,利益集团也为取得政党的支持而展开竞争。再者,有一

86

① 艾博特·劳伦斯·洛厄尔(Abbott Lawrence Lowell,1856 - 1943),美国政治学家,1909—1933年任哈佛大学校长。——中译注。

千个利益集团却只有两个政党。出于这一原因,一个大党为赢得利益集团的支持而向任一特殊利益付出太多都是一种奢望;因为就政治支持的购买者而言,政党拥有一个买方市场。

然而前文没有充分阐述这一过程的复杂性。它假定政党可能获得 87 501 个利益集团的全部支持,每一集团加入这一政党就像一个整体。事实上,百分之百地动员任何社会组织都是不可能的。通常在最有利的条件下,任何集团在政治运动中能引起 60% ~70% 的回应率已经是最大极限了。所有政治组织都为并不理想的社会利益动员的规律所支配,其结果是每个人都有众多利益并隶属不同的集团。这一事实逼迫我们去彻底修正我们的计算。政党必须在 1000 个利益集团中获得 501 个以上的利益集团动态的支持以赢得选举。如果它能赢得每一利益集团的 70% 的表面支持,那么它必须获得 715 个利益集团的支持,即它必须获得 715 个利益集团中 70% 的支持才能赢得多数。如果它能赢得每一利益集团的 60% 的表面支持,那么它必须在假定的拥有 1000 个利益集团的社会中获得 834 个利益集团的支持。然而这一计算假设政党将从那些没有被拉票的利益集团中**一无所获**,而这一假设是不准确的。

由于没有政党能够从任何社会集团中获得一致支持,那么推论就是,政党可以有望从所有集团中获得**一些**支持,无论其被政党拉票与否;这就是其不劳而获的政治增额,这些在第三章已经涉及。如果政党能从其他地方在**一般立场**上获得支持,那么它就相对更少地需要那些需要特别照顾的特殊利益集团的支持。因此,政党向广大公众呼吁以吸引这些剩余的票数,则比利用那些排外的特殊利益集团更为有利。在政党政治理论中,这一点十分重要。政党政治不是动员一个大型同类的集团去反 88 对另一大型同类的集团。更为重要的是,它也不是动员一群坚如磐石的选民去反对另一群同样坚定的选民。事实上,即使是在利益集团的世界中,并没有什么坚如磐石的集团,这一事实缓冲了政党之间的冲突。民主党和共和党总是可以从国家的所有地区以及社会的所有阶层那获得

支持。政党双方除了向特殊利益拉票以外,也向整个国家寻求支持。向公众寻求支持重要性的明显证据从两个选举年之间政党选票相同地升高或降低就可以看出。[①] 尽管在政党的支持上存在地理和社会分布的重大差异,所有的利益集团仍有一种强烈的倾向,就是和两党都保持一种策略上的关系,正如在政党这一边也同样有着这种和所有利益集团保持联系的倾向。大党的吸引力是普遍的。政党对所有利益集团的殷勤态度是他们最显著的特征之一。

按照激进主义和保守主义从左到右的标准进行衡量,两党都试图多少使自己成功地遍布在从一个极端到另一极端的政治彩虹之上。几乎所有观点的样本都可以在两党中找到,因为出于战略考虑,政党需要保持两翼的强大。如此完备的政党可以随舆论的趋势向任一方向发展,反而彻底保守或激进的政党注定迟早会发现自己依赖于一个孤立的少数利益集团,并发现它早已失去了使自己适应一个国家舆论变化的自由。越是迎合一个特殊的利益集团,这一利益集团就越是排外,但是孤立恰恰是最有可能摧毁任何少数影响的条件。[②] 作为大党的一个普遍的结果,执政党在压制反对党的任意部分时不压制到其自身当中相应的部分是不可能的。大党选区中的每一利益组织都在对方大党中有相应观点的成员,其与反对党中成员的接近程度常甚于本党。这一讨论已经证明了纯粹利益政治的部分边界,政党仅仅取悦利益组织是远远不够的。最后,两党制稳固建立(选择权被限制)的事实使政党相对利益集团而言谈判地位非常强势;政党不必屈从于任何利益集团的极端要求。

89

在两党制中,大党竞争本质的另一典型结果就是大量事务穿越了党

---

① 这一事实是许多政治预测的基础。即一个地区的抽样可以显示全国政治趋势的某些方面。见宾(L. H. Bean)《投票行为》(*Ballot Behavior*)(华盛顿:美国公共事物协会,1940 年),见霍库姆(A. N. Holcombe)《今日政党》(*The Political Parties of Today*)(纽约:哈珀兄弟出版公司,1924 年)中的图表。

② 注意共和党在 1932 年惨败于民主党后,试图在 1940 年恢复其左翼力量。

派界限。这证明了政党间的差别不是绝对和根本性的。为了科学研究，幸运的是美国政府的日常运作正好为这一看法提供了决定性证据。比方说，当民主党控制国会一院而共和党控制另一院时，将会发生什么？

下表的研究说明，无论是政党对国会的控制被分割还是一党同时控制两院，国会大体上颁布法案（公法和私法）的**数量**并无二致。当然，这并不是要争辩说立法的数量是衡量国会立法产出的精确标准。毫无疑问，一些重大的有争议的法案在不同情况下由于政党分别控制国会而搁浅，或者每当法律的通过需要两党的同意，因而不得不对法案进行肢解以获得通过。但是很清楚，只要有必要，大量的事务还是能够跨越政党的界线。一党控制参议院而另一党控制众议院，仅这一事实并不会让政府陷入停止的状态。很显然，这样的政党和独裁制度中的专制的政党或多党制度中教条的政党存在很大差别。必须认识到，这里提到的事实同样证明，政党对立法的控制并不巨大。但是没有一个专制政党能够这样放松其对立法的控制。

90

一党控制着两院，以及政党对国会控制处于分裂情况下的国会制定法律的数量

国会	政党控制	通过的公法和私法数量
第 60 届	统一	646
第 61 届	统一	884
第 62 届	分裂	716
第 63 届	统一	700
第 64 届	统一	684
第 65 届	分裂	453
第 66 届	统一	594
第 67 届	统一	930
第 68 届	统一	996
第 69 届	统一	1423
第 70 届	统一	1772
第 71 届	统一	1522
第 72 届	分裂	843

续表

国会	政党控制	通过的公法和私法数量
第73届	统一	975
第74届	统一	1724
第75届	统一	899

这里所说的政党的中庸化仅仅支持了每一个聪明的研究美国政治学的学者的观点。那些处于竞选运动核心的政党演说家,则狂热地鼓吹政党的团结和意志,并夸大政党之间的差异性。通过观察,我们可以发现政党宣言的浮夸和雄辩并没有随着两党差别的缩小而消退,而这可以洞察美国政治的本质。**对执政权的竞争**并没有减弱,因为政党对市场的评估非常严密。另一方面,并没有迹象说明民众相信大党对政治市场的竞标是一种共谋。小党的政客们渴望通过打破两党制以创造新的政治选择,并且试图证明大党之间的竞争是不真实的,声称大党之间毫无区别,尽管大党的政客们声称在大党之间存在重要的替代品。根据美国政治惯例可以清楚地发现,无论是大党还是小党,政党鼓吹者言过其实的语言几乎无法欺骗任何人。有时非常少见地,一个党徒(就像一个乡村观众开枪射击舞台上的反面角色一样)对政党的常规运动信以为真,以至于变卖家产、背井离乡,这只能成为大家的笑料。选举之后并不是自杀的狂潮。相反,按照另一种已臻成熟的惯例,选举之后是被称为"总统蜜月"的休战期,在此期间,新总统被授权在全社会的良好愿望中组织他的行政机构,按照这一理论,惯常的政党批判暂时终止了。这就是政治运动的"停赛季"。 91 92

前文的讨论显示大党之间的差异既不明显也不深刻。这是否充分说明了为什么政党趋于一致? 应当说,政党中庸化的互动趋势仅仅是一种趋势而已;这并不意味着政党的完全一致。充分的差异性仍然而且可能继续保持下去,这使得竞争更为有趣也更有价值。决定政党争取利益组织和公众支持的政治过程和决定商品价格的自由市场过程并无二致。

在讨价还价的过程中，竞争者迟早要开出一个别人所不能攀比的价格，但是这种价格的差异性是相对有限的。这一过程最终的差异将非常小，这一事实并不意味着竞争者是腐败的，或者说竞争过程毫无意义。它仅仅证明了竞争是多么激烈及竞争者是多么精于此道。政党不是辩论社团中的一员，不会为了反对而反对。它们为了权力而竞争，为了获得支持而竭尽所能。而且如果两党都精确地估计并以同样的热情回应了公共舆论，那么又有谁会受伤？

这一主题已经被一些作家搞得乱七八糟、难以容忍，他们坚持讨论纯粹是想象出来的人民组织，他们一开始赞同某些原则，并且只有等到多少经历了某种自发产生的一致以后才开始觊觎权力。当这些人还那93 样考虑政党时，当人们考虑到一份近期的《**财富**》**杂志的民意调查**显示近百分之八十的受访者认为自己是中产阶级的一员时，看来在美国社会中对于温和的政党政策就有了足够多的道德权威。公正地说，对于美国政党的批判与其批评其趋同性，还不如批评它们的温和但却重大的差异往往阐述不清又令人迷惑，实在难以理解。

政党的均等

政党制度的平衡远远超过政党的简单趋同。如今有一种把选民一分为二的政党趋势，即选举开始变成一种势均力敌的对手间非常激烈的较量，以至结果到最后都难以分晓。在一系列著名的选举中，主要政党的选票被划分如下：

1876	共和党	4036298
	民主党	4300590
1880	共和党	4454416
	民主党	4444952
1884	共和党	4874986

	民主党	4851981
1888	共和党	5439853
	民主党	5540329
1892	共和党	5175582
	民主党	5556543

尤其值得注意的是1884、1888和1892年的选举，格罗弗·克利夫兰(Grover Cleveland)一直是民主党的总统候选人。克利夫兰在1884和1892年当选总统，并在1888年被哈里森击败，而事实上克利夫兰赢得的选票要略多于哈里森。在三次选举中，获胜的总统候选人获得的选票总数仅比三位失败的候选人多出303486张。在内战前，几乎辉格党和民主党之间的所有选举都很接近。 94

事实上，美国历史上(在总统选举中)的首次压倒性胜利直到1904年才发生。[①] 在像美国这样大规模的选民中，政党均分民众忠诚之趋向是如此不同寻常而绝非意外。因此梅里亚姆(Merriam)和戈斯内尔(Gosnell)声称，在总统选举中"大党获得均匀的选票"是"不同寻常"和"令人惊奇"的。[②] 事实上，这一趋向太过显著，以至于无法不做任何说明。要发现这一系列事实的意义，就是要弄清楚两党制。如何才可能说明政党趋于均分选民的这一事实？

上述的行为方式显然与已经提及的政党的寿命有关。第二大党的自我恢复能力部分地源自其垄断反对权的事实。对执政党不满意的这群人，他们出于对所获待遇的不满，从而投靠最大的反对党，因为它是唯一有可能赢得政权的政党。反对党也因此总是难以对付的。考虑到政党的相似性，政党的趋同并非不合逻辑。

---

① 另一方面，1940年选举似可看作是一战以来首次通过缩小政党差异性而显示重建政党平衡的趋势。

② 引前书第2章第3节第355页。亦见霍尔考比(A. N. Holcombe)在《美国政治场景》(*American Political Scene*)(引前书，第三章第10节)，第1页。

这是对政党均等地分开选民趋势的另一种解释。如果我们把政党看作政治支持的购买者，而选民、利益组织和公众是政治支持的卖主，那么也许有人会问："一个政党需要多少支持？"认为获胜的政党领袖希望获得全部选票并可以此一劳永逸地完全地消灭反对党和清除所有忧患的想法是天真的。这样认识政党的成功有两大致命的缺陷：第一个缺陷是，一个强大的反对党对于执政党来说是必要的，即两党彼此需要。而我们不厌其烦提到的大党是一个非常复杂的结构，在这一结构里，不统一意味着失败，反对党足以利用执政党的失败组成统一阵线。换句话说，管理一个较小的多数要比管理一个大的多数更为容易。当一个政党过于成功，而把对手贬低到一个可鄙的地位时，将会发生什么？过分成功的后果是分裂。多数的膨胀会导致瓦解，所以政党体制似乎存在这样的倾向——每当执政党变得过于强大时，就必须自我纠正并重建平衡。那些认为政党的目标在于积聚所有选票的观点是建立在对这些组织本质的误解之上的。

认为政党成功就是赢得百分之百选票的观点还存在第二个缺陷。**赢得所有选票是不必要和浪费的**。51%的选票就可以使一党执政。大量的选票累积在胜利者身上除了带来前文所说的难堪以外毫无意义。即使选票的计算以最低的可能动机为基础，累积过度的多数也会毫无利益可言。作为政治支持的购买者，政党一定要认识到**压倒多数不过是政治的浪费**。从利益组织参与政治冒险的角度来看，让极少数大党参与政治分肥要比让大队人马参与政治分肥更为有利，因为参与的人越少，彼此收获越大。如果一党赢得过度的多数，那么它迟早会拒绝一些政治债务，并决定仅仅获得较少一些的多数以增加其统治国家的效率。另一方面，如果参与政治冒险的利益组织没有得到胜利者的充分回报，那么它就会决定开始与反对党进行交易以牟利。因此利益组织稍作长远考虑就会放弃用以摧毁胜利者的手段。相反，完美的政党胜利是赢得相对微弱的多数，这是政治行为熟练的标志。当政党相似、等同并在全国范围

内平等竞争时,政党政治容易建立一个接近完美的平衡机制,而政党体制之外的重大事件和突发骚乱则会搅乱这一机制。

从政党政治和政党战略的观点看,政党不会去组织一个永久的少数。那么,要以少数派著称就要保证永远的失败,因为组织不仅仅用以将一些人**囊括进来**,也用以将一些人**排除出去**。另一方面,发现一个行得通的、把每个人包含在一个政党选区的基准是不可能实现的。不可能在一个包含所有人的基础之上组织一个政党,因为"所有人"太多了;要在一个基础上动员所有人,只会发现如此团结的人民将会在另一个基准上分裂。因此一个万能的政党的说法是自相矛盾的。

压力集团不必担心选举但也不是互相排斥。也就是说,属于多个压力集团是可能的,但依附于超过一个的政党是不可能的。基于这一原因,无论大小压力集团可以把他们自己当作少数派或者特殊的利益集团。这些组织无须在意多数统治的含义。彼此之间相互排斥并且必须 97 考虑创造经济的多数的可能性的政党则面临更困难的问题。那么从政党的这一观点看,什么是可组织的利益呢?下表将会提出关于发现可以被作为政党组织基础的利益集团的一些困难:

什么是可组织的利益集团?

黑　　人:永远的少数

白　　人:永远的多数,但是由于其如此庞大以致违反经济原则

天主教徒:永远的少数

新 教 徒:永远的多数(如果冷淡的或偏远的教徒都被包括在内),人数庞大而力量薄弱

意大利裔:永远的少数

银 行 家:永远的少数

劳　　工:没有足够大,尤其难以完全动员

农　　民:与劳工类似

所有关于政党组织利益集团和阶级的推断都受制于法律对不完善的社会组织的政治动员的限制。一个组织的基础只包含大约51%的选民是远远不够的。这一利益中有多少人能被动员起来?一个党不可能仅仅使用加法机和一本统计数据就被聚集起来。它不为组织一个少数而买单;但另一方面,如果基础过于宽泛,它也许只能领导一个毫无希望的分裂组织。显然,政党组织没有单一的基础。政党是借助于混合的特殊诉求和普遍诉求而集合起来的,这些分别而言都不可能完全成功,但是其总和却可能带来多数。

政党不能认同于单一利益的事实是其作为统治体优于压力集团的基础。大党必须做压力集团根本无须去做的事情;他们必须考虑利益之间的平衡关系。事实上,压力集团中可以组织起来的利益组织无力承担在政党政治中被孤立的后果,在处理政党特有问题时,政党可以从这一事实中获利。上述原则的证据可以从以下事实中得出,即许多政党重组的建议是基于它可能成功的希望之上,通过破坏现有政党联盟,去孤立政党重组计划的支持者所反对的这个或那个利益组织。举例来说,哪个政党重组的激进方案不是建立于渴望永久孤立自己政党中的有钱人的基础之上呢?

第五章　美国政党的其他特殊性

99

提名过程的过度膨胀

如果我们转向政党的内部过程，我们将立即发现美国政党尤其特别，事实上它们发展了许多极为正式、公开和复杂的程序来解决提名的竞争。与其他政党体制相比，美国政党提名程序的过度膨胀尤其引人注意。比如在英国，提名过程通常是非正式、秘密和简易的。在英国其他事情当中，提名的竞争总数出奇的小。事实上，政党提名不是把一个人名字放在英国人选票上的先决条件；法律要求一张请求书只要有 10 名选举人签名的就可以了。在英国，通过**阻止竞争**，提名的竞争被成功地避免，即**实践中**一旦一名候选人在某一选区被地方党组织所接受并获得资格，那么实际上在其自愿退休之前，无论其是否当选为议员，他都自动地成为该党的永久候选人。而且，提名竞争之所以被**清除**，是因为党的中央机关能够为有抱负的党徒找到选区而无论其居住地。也就是说，如果两名候选人同时出现在同一选区，党的中央机关通常劝说其中一人接受另一选区的提名。由于竞争能够被避免，因此相对而言就不需要什么

100

正式的、公开的或复杂的决定程序了。富有经验的政治学学者一下子就会意识到,这一体制的顺畅运转体现了党的中央组织的声望、影响和权威,尤其是议会党团的权力。

由于英国的地方党组织仅仅是选举的代理机构,它们没有资助,也没有权力支配政党的政策,因此这些组织并没有在选择候选人时强烈的动机囿于地理因素,并且除了公共资格之外,他们也没有急迫的冲动基于其他理由去选择一名候选人。因此这种地方党组织的候选人提名非常类似于美国一些新教教派的地方教会选举一位新牧师的过程。

如果没有其他的理由,那么提名程序作为政党事务中固有的最重要的特点之一,它显然是研究政党最便捷的要点之一。如果一个政党被看作一个政党,它就必须进行提名。从这一点观察政党,也许有望发现政党内部的权力所在,因为提名者拥有着政党。如果英国这种过程的简化源自其政党的集权,那么不难想象美国正式、公开、精巧的提名程序正是美国政党分权化的标志。

在美国,从一开始,政治竞争的**数量**和强度就非常之大。在某种程度上,这一种情形起因是美国政府的结构——一个被各种法规过分渲染并趋向复杂的宪政结构。联邦制和分权制造成了选民的负担。美国选举以选举官员的数量而著称,他们中的许多人是由于分权制才需要出现在选票上的。选举过程的膨胀如此之大(需要选举 80 万官员),以至这一情形只能用人民拥有巨大的**任命权**方可描述。要求选举人居住于本地确保了这支执政队伍提名竞争规模的最大可能。只要这些条件仍然继续,在美国就难以获得一个简易的提名程序。

101

然而在美国要创造出一个满意的提名程序比仅仅选举大量官员要困难得多。当国会核心会议在 19 世纪 20 年代被摧毁,一个总统选举的替代机构就必须建立起来,无论其是否愿意,**政党必须提名**。辉格党在 1836 年发现总统选举无法提供一个有约束力的提名是致命的。在那次选举中,辉格党有三名候选人出现在国家的不同地方,结果不可避免,政

党起不了任何作用。① 显然,在杰克逊政府时代,政党需要通过在全党进行有约束力的提名程序以集中全党的选举力量,因为这是政党体制的基本策略。一个政党如果不能做出有权威的、有约束力的提名,那么这个党就不再是一个完整的党了。因此在国会核心会议灭亡以后,一个新的提名程序就因此为政党生存所必需。 102

新的程序和机构被发展起来以满足这一需求,完全从字面上看就是值得关注的,并且揭示了整个政党体制的本质。但是用以填补国会核心会议空白的党的全国代表大会已经成为州和**地方政治老板的竞技场**,这一事实证明了政党权力的分散。在国会核心会议时代,华盛顿派能够垄断通向光荣和成功的道路,甚至能够建立通向总统的事业。自从1844年波尔克(Polk)获得民主党全国代表大会提名以后,地方党魁通过推动非华盛顿派的一系列候选人提名以突出并强调美国政治新秩序的存在。"黑马"的崛起证明了美国政治的革命。尽管有这样那样的问题,全国代表大会还是幸存了下来,它被建立起来以在整个政治体系中给出一个极其重要的提名,因为他们认清了现实——如果提名不能约束州和地方的老板(他们是政党真正的主人),那么提名就不值得浪费纸张。只有州和地方的老板才有权力调遣政党。无论是美国宪法还是美国政治都不欢迎任何替代这种代表大会的立法机构,因为它们已经占据了州和国家立法权力之间的自由地带。代表大会幸存下来是因为第一他们做了必要的工作,第二尚未发现切实可行的替代机构。这就是代表大会最本质的现实基础,其他都是次要的。然而需要记住的是,总统提名只是政党近百万次提名中的一种。 103

在一些情况下,政党老板似乎故意增加提名竞争的数量。避免总统提名竞争的一个办法就是使提名**永久化**,正如英国议会党魁永远是党

---

① 民主党候选人范·布伦(Van Buren)共计得票762978张,而三位辉格党候选人得票总计为736250张。

魁,无论该政党是否当政,英国的政党领导都是连续性的。而另一方面,美国体制中党的最高领导权却是颠倒的。这里和别处一样,不稳定意味着软弱,而永久则表示着权力。直到 1940 年,如果总统提名人被选举出来,那么他只能确保唯一一次无须竞争的再提名,而被剥夺了其他所有的权力。

同样,就是这种力量使美国伟大的、受欢迎的总统们也不可能指定他们继任者的提名(自 1836 年以来只有一次可能的例外),这种力量同样也支持了第三任期的惯例。只有地方老板享有相对稳定的任期。他们想要一个可以频繁被他们撤销的总统任期,并且比起现有的有可能独立的领导者,他们更倾向于全新的仅仅拥有地方声望的候选人(他们所有事情都听命于地方老板)。得益于这一在全国代表大会中被州和地方老板利用并实施的传统,即便一个政党获得了一长串的胜利,也只能确保获得至少八年一次几乎全新的全国任命机会。地方老板不满意一个永久性的任命分配。他们在很久以前就已经发现,只有经常反复地耕耘,任命领域才能结出最丰硕的果实,因为感恩之心是容易消亡的东西。104 任命的成效和任命再分配的频率成正比,但是显然,在频繁的间隔内重新分配大量的联邦任命,能够想象的最有效的方法就是总统任期的不稳定性。拒绝政党老板授予任何人一长串再提名的时效权的结果,即便是总统本人,完全开放的总统提名竞争是频繁而独特的。① 这里所说的总统提名和其他大大小小的各类提名异曲同工。但是如果提名的竞争受到鼓励,一定会建立相应的机制来应对这些竞争。

地方老板似乎还有进行提名竞争另外的手段。作为其生存的必要

① 事实上,民主党中大量最著名的地方老板曾支持提名罗斯福先生第三个总统任期运动。这必须看作是美国政治的新发展,并可能预示着美国政党内部权力转移的开始。这些老板显然左右为难,既希望能够重新进行任命,又担心除了罗斯福的其他候选人会被击败。他们选择了看上去对他们自己损害较小的方案。另一方面,通过援引华盛顿和杰斐逊公开发表的文章或一些国会辩论及决议,来试图解释两个任期的传统似乎毫无说服力。这一传统植根于政治现实。

条件,他们坚决主张公职选举的地方归属。虽然美国宪法(引证这一趋向的只有一个例子)要求众议院议员应该是其被选举州的居民,但这要求议员居于其**选区**的习惯几乎已被普遍遵守并被地方机关强烈支持着。这一主张的目的是显而易见的。通过坚持地方居民资格,地方老板可以限制符合选举资格人的范围,并且能够垄断前进的道路,还可以在寻求**任命权方面**向候选人(如果其当选的话)索取最大可能性的精力和热情。由于对地方居民资格的规定,议员成为地方老板的俘虏,但这一事实也 105 使频繁的提名竞争变得几乎不可避免。任何野心勃勃想要进入国会的人都必须从本人居住的选区中产生,这是一项铁定的要求。然而,如果,应该是一定会经常发生这样的情形,在同一个地区有多人都决定进军国会,那么竞争一定会跟着发生,同时必须提供相应的解决机制。竞争难以**清除**,因为竞争者没有机会进入别的选区。竞争难以**排除**,因为没有人,即使是任职中的人,在大多数情况下拥有一致公认的重新提名的预设权利。地方老板们通常也不希望通过授予任何人永久时效的再提名权而鼓励独立。

另一方面,在选举行政部门的主人时,基于法律或惯例统一要求所有候选人必须居住在管辖范围之内,提名竞争也同样不可避免。同样,在这些情况下,如果多名候选人渴望提名,那么竞争也难以避免。这些通向前方的大门被地方机器很好地把守着,而这扇大门早已被法律弄得很狭窄了。

政党提名的价值被控制选举的法案大大提升。前面提到的情况使得投票**长期存在**。行政部分充斥着过度的选举。基于这一原因,州立法机关不得不为每一个职位限制候选人的数量。使投票受到约束的一个办法就是授予大党在投票中的优先地位,与此同时使小党和独立候选人在选举中获得席位的困难日益上升。通过普遍采用一种投票机制强化 106 了限制小党有机会在选举中获得席位的压力,这种投票机制毫无弹性可言,它的构建只能容纳非常有限的候选人。这里的提名也许等同于选举

了——提名失败是尤其致命的。然而这些法令不是偶然制定出来的，它们反映了州和地方政党机器的权力。

也许可以这样说，各种各样的条件共同造就了一个正式、公开、复杂的提名程序，这也成为了美国政党活动中的一个显著的特点。此外，对这些程序的检验表明，在政党体制中，地方老板和地方机器的地位至高无上。大量的关于政党提名的州立法都使得这一体制变得更加正式和严格，并且有可能增加了竞争的数量，但并没有从根本上改变这一体制。

领袖的政党控制

虽然美国政治中地方老板的角色将在有关政党分权的讨论中得到更充分的说明，但是这里必须指出的是，地方老板是美国政治中的一种特殊现象，在其他民主国家中是没有的。中国、墨西哥、南美和南部意大利在不同的时期也产生过极少的类似美国老板的角色，但是英国、法国、德国及欧洲的一些弱民主国家，在现代没有这种政治组织发展的迹象。老板对于美国人来说就像爵士乐队一样。我们比较英国地方政党行政机构（议会选区中政党组织的秘书）和美国老板时，可以立即认识到两国政治风气的巨大差异。地方组织的秘书获取薪水以果腹，他有专业机构研究和信息交换等，占有的职位类似于美国基督教青年会（Y. M. C. A.）或者是美国小城市商会里的本地带薪行政部门。没有人会怀疑这些地方政党机构的秘书会拥有任命权或能给出什么特别的好处。他们是在自己的既定工作中忙忙碌碌、兢兢业业的助选代理人，在各种意义上他们都仅仅是从属政党的代理人而已。显然，这并不是美国政党的情况。英国政党的集权化被以下事实所证实，英国政党的地方机构和地方行政机关被严格限制在政党的助选服务和苦工上，并被切断了同任命权、分赃和权力的联系。而美国政党的分权化则被以下事实所证实，即地方政党负责人能够在各个层次的政府中索取好处。

107

压力政治

美国大党在其他方面也显示了其本质特征。美国政治中引人注目的是，压力集团扮演着十分夸张的角色。这些组织在所有的自由国家都存在着，但是它们在美国政治中的作用却是独特的。比较英美两国退伍老兵协会的纲领和行动就可以说明这一差别。英国退伍老兵协会（相对于美国退伍老兵协会）似乎在推动退伍军人特殊立法方面毫无成功之处，相对而言，美国退伍老兵协会则在这一方面取得了显著的胜利。在这种情况下，政治成功可以用美元和美分来衡量。两国政府在退伍军人协会的压力下分别所做的花费总额清楚地说明了政府对于压力战略的抵制程度。这一特殊个案中压力政治效力的差异性仅仅是大不列颠和合众国压力集团活动的一个典型区别而已。哈佛大学萨姆纳·斯里克特教授（Sumner Slichter）对此进行了认真的评价，他指出组织起来的少数通过埋设连接国家资源和财富的主要管道榨取着政治，从而使公众背上了沉重的负担。这些庞大的组织最突出的特点是，他们坦率地承认自己的意图，国会给予这些组织的名望和聆听其呼声的程序规定说明了这些压力集团在美国政治中的重要地位。[①] 108

美国政治最伟大的成功很可能就建立在压力战略之上。一些压力集团政治上的成功激励着其他致力于发掘政治价值的压力集团的成长。[②]

---

① 见《走向稳定》（Towards Stablity）（纽约：亨利·霍尔特出版公司，1934 年）。

② 见彭德尔顿·荷林（Pendleton Herring）《国会之前的集团代表》（*Group Representation before Congress*），（巴尔的摩：约翰·霍普金斯出版社，1929 年），也见其《公共行政与公共利益》（*Public Administration and the Public Interest*）（纽约：麦格劳·希尔图书公司，1936 年），贝尔·泽勒（Belle Zeller）《纽约的压力政治》（*Pressure Politics in New York*）（纽约：普伦蒂斯·霍尔公司，1937 年），也见谢茨施耐德前文第 2 章第 2 节关于压力政治的特殊表现的研究。也见欧迪加德（P. H. Odegard）《压力政治：反酒店同盟的故事》（*Pressure Politics, the Story of the Anti – Saloon League*）（纽约：哥伦比亚大学出版社，1928 年）。

美国立法、预算和公共行政,无时无地不在说明压力集团对于美国政府的影响,这些影响同样遍及美国国会、行政机构、州和地方政府。如果没有国会的支持,执行机关便无力抵抗压力集团。相应的,由于政党过于分散,不能对其国会代表进行有效的纪律约束,国会也因此对组织起来的少数极为宽容与慷慨。针对政府的、有组织的压力集团也许在文明社会中是普遍存在的,但在不同的政治体制中,如何管理针对政府的压力集团,以及政府对压力集团回应的本质存在着重要的差异。

109

在美国政治中,需要进一步说明有组织的少数是如何夸大压力战术的。为什么在美国,压力集团能够比在其他政治体制中更轻而易举地获得其所渴望的东西?答案十分重要。如果这些成堆的利益要求是不能忍受的,或者压力集团使政府瘫痪因而变得十分危险的话,那么人民也许会采取极端的手段控制有组织的团体。尽管有压力集团的存在,政府通过管理利益集团而维持其自身的行动自由,同时避免损害自由结社的权利,这一点是值得研究的。正好是在这一点上,政党作为控制政府的高级机制决定了政体的特质。

政客与公务员

政党和公务员的关系以及公务员在政党中的地位是研究任何政党体系时非常关键的问题。在很多方面,政党必须对公务员施加有力的影响并通过后者控制政府。那么这些控制如何行之有效?随之而来的问题就包括对于政客的地位和特质的思考。每个政治体制都对其产生的政客负有责任,而政客本身也可能是政体本质的最好证明。

110

由于许多原因,美国的政党政客是独特的。首先,他通常在很大程度上小心地把自己限制在非官方的行动之中。他经常领取政府的薪水,但是他避免成为选任的官员,他任职的任务和权力与他实际的权力完全不同。这一事实形成了美国政治中显著的两重性。一方面,他们是一群

临时被选任的、非常不稳定又经常人事变动的公务员。另一方面，他们又是一群通常相对长久的政客，他们手握有利可图的低级职位，或者压根就没有职位。这种二重性中包括的公共责任和政治权力的分离对美国政府的行为产生了灾难性影响，并且对美国选任官员的低质量负有责任。在这一国家，几乎没有地区能够满意地处理好政党组织中这种官员与非官员的二者关系。

其次，政客可分为职业和业余两种。职业政客从政治中获利，业余政客则怀有其他目的。美国政治体制中一个显著标志就是职业政客的激增，他们往往是掠夺成性的；政治体制的本质在很大程度上依赖于职业政客与业余政客的关系。

这样，我们拥有了政客的双重分类：公职的对非公职的、业余的对职业的。美国政治的不幸之一就是**非公职的职业政客**成为整个制度安排的中心，而**担任公职的业余政客**则扮演着次要的角色。开明的公共舆论的目的在于使这些政党组织非官方的因素服从于官方因素，并保护业余政客对职业政客的反抗。政治，就好像某些地方的校际运动比赛一样，由于某种程度上的过分强调和专业化而恶化。尤其是在地方政府，由于职业政客的行动，政治已经无限膨胀，与其自身的功能完全失调。 111

地区主义

应该不足为奇的是，大陆国家基于利益的地理差异而使政治冲突得以发展。什么是地方主义？麦克马洪教授(MacMahon)将其定义为一个地区所有阶级紧密合作以提升本地区的利益并从总体上反对别的地区利益的政治体制。换句话说，人民被从政治上组织起来必须有两个主要基础——阶级基础和地区基础。地区差异是纵向的，穿越阶级界线；阶级差异是横向的；在社会阶层分化之后穿越地区界线。这样，在阶级政治中，劳工无论其居于何处，都被指望能够证明其政治团结，而在地区政

治中,劳工则被怂恿按照地区投票,以破坏劳工运动整体团结为代价。这种选择,如果按照其自身逻辑来看,是互不相容并彼此排斥的。然而这就是美国政治的深层特征,不是阶级联盟也不是地区联盟形成了单一的美国政党战略,而是部分的地区因素、部分的阶级因素、部分的其他因素共同形成了美国政党战略。

112 基于美国大陆面积的考虑,特纳教授(Turner)把地区形容成为一种初始国家("国家模糊的雏形")。然而如果我们把地区看作国家的话,那么必须承认,每一地区都在其他地区的领土中组织了可怕的"第五纵队",而且地区之间倾向于通过协商、绥靖以及促进对地区的不忠行为来使彼此的行动受到限制。而地区内部的背叛、不团结、与敌人勾结及故步自封都极大限制了地区之间冲突的强度。

仅仅根据曲线图所显示的大党支持率的分布,即根据政党在国内一些地区支持强度的变化,地区主义便可以有另外的表述方式。在美国政治中,这一曲线图中最显著的事实就是它的相对稳定性。这一模式从一场到另一场的失败或胜利的选举中持续下来,而且这一模式在国家的政治联盟中也相对固定下来。换句话说,如果这个国家中,一张显示在全美范围内民主党的公众支持率的不规则分布的政治等高线图能够形成的话,那么它会持久地令人惊讶下去。任何大党选举都会潮起潮落,但是无论该党胜负与否,基本**模式**都会保持下去,正如无论旱涝,乡村风貌总是一如既往一样。

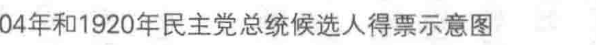


图4：大党的得票率

1904年和1920年民主党总统候选人得票示意图

这一模式的持久性反映了稳定的地区联盟的存在。当民意的**常规**变化多少对全国产生影响并在不改变地区结构的情况下决定着选举结114 果时,地区联盟证明了这种保持稳定的趋势。有另外一种方式说明了同样的道理。如果根据这些州在一场选举中对一个大党的忠诚程度进行排列(即依照民主党总统候选人的投票率)的话,那么我们会发现,在下一次以及随后的选举中,无论其支持的大党获胜与否,这一排列顺序大致将会持续下去。选举将会胜利还是失败通常受到可影响全国民意的因素的左右;政党的投票率在一个地区下降,很有可能和其他地区相应的下降有关。因而在一个州采集的投票样本有可能会显示其他州的趋势。认为显示政党投票率分布的曲线图总是在一场又一场的选举中不断重复,基于这一观点的政治预测已经是陈词滥调了。

美国政治史就是前文关于这一曲线图的描述。然而一些问题却是由于试图根据政党地区投票率之分布来描述地区主义而产生的。需要注意的是,尽管这些曲线图在短期内相对稳定,从长期来看却正发生着有趣的变化。此外,有一些阶段(通常是政党平衡被良好地建立起来时)的曲线图特别平缓,即政党在全国范围内势均力敌并在各州展开激烈竞争时,但是也有选举曲线极不规则,政党力量在各州的分布极不相同的情况,尽管(除了 1860 年的选举)没有大党从任何一个地区能被完全消灭。也许有人会得出这样的结论,即当曲线图不规则时,地区冲突增加;当曲线图平缓时,地区冲突减少。但是这样的结论是被禁止的,事实上,115 正是在这一曲线最为平缓的时候爆发了内战,在这一时期地区冲突最为激烈。在这一时期,相对而言辉格党和民主党在所有地区都很强大,几乎在任何方面都能够势均力敌。从这些数据中得出的结论就是政党战略可以**遮盖**冲突,同样也可以强调冲突。内战之前,地区冲突是如此易爆和危险,以至两个大党都十分小心地对待地区,避免冒犯地区利益,他们十分成功地隐藏了这个国家地区冲突的深度和强度。结果,关于奴隶制的论争在很大程度上是在政党**以外**进行的。但是从 1852 到 1860 年的

曲线图的变化却是不祥的预兆。

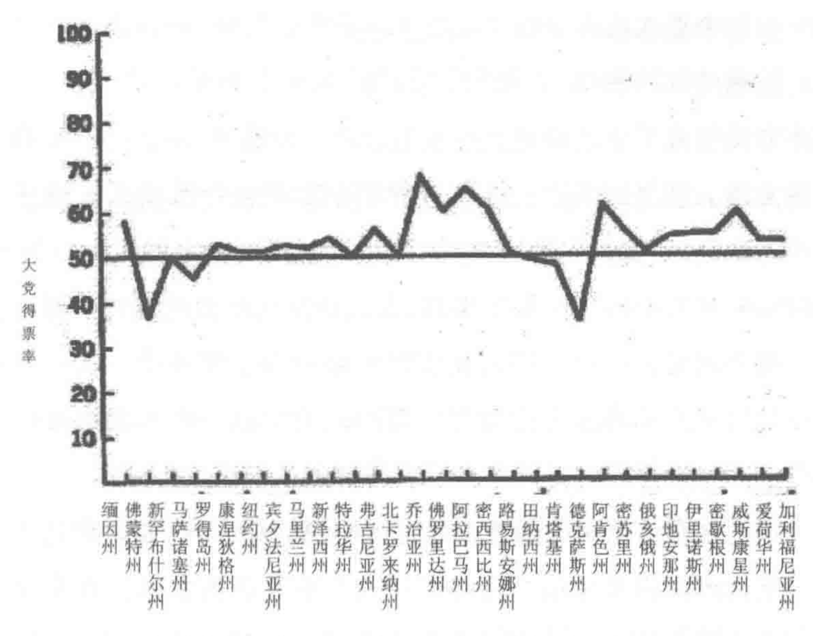


图 5：大党的得票率：1852 年民主党总统候选人得票示意图

（注意平滑的曲线图，尽管事实上 1852 年的地区冲突十分剧烈）

这里还有另一个问题。如果曲线图根据城市中的区域显示选票分布的百分比，那么类似的稳定模式的趋势就会出现。这是否也叫地区主义？仔细观察城市选举中的选票，很可能会显示城市中的政治区域遵循着城市社区中财富分配、租金支付、生活标准等方面的结构。换句话说，城市中政党力量分布的曲线图也反映了**阶级**联盟的存在；这些在极小规模的阶级和地区联盟中似乎是一致的。 116

但是完全排外的地区性政党，正如华盛顿所恐惧的，还没有建立起来，因为没有一个地区能够无须其他地区的帮助，便足够强大或足够团结到能够赢得对政府的控制。作为政治组织的基础，地区主义仅仅在极有限的范围内能够被成功地使用。地区领导者和几乎所有少数派的领导者一样，要不断地努力以避免被孤立，因为一旦一个地区陷入孤立，就会变得无能为力，这就是地区主义的首要限制。地区主义的第二个限制

基于这样的事实,即地区团结在超过某一特定的阶段后便不足以被政治利用。在每个地区内有少数靠近地区政治中心的州,被有争议的领土所包围。这些地区冲突中“可疑的”“边缘”州的数量是如此之大,以至于在许多方面打乱了地区联盟。地区主义是一种**趋势**,而非一种精确执行的政治方法。任何试图限定地区边界的企图都将导致要么去描述许多相对小的地区,正如霍尔库姆教授(Holcombe)在《今天的政党》(*The Political Party of Today*)中所做的那样,要么是发现无数的例外情况以至于摧毁了概念的意义。地区模式在实践中被弄得模糊不清。在一开始就认识到地区主义的界限并避免夸大美国政治中这一因素的重要性是尤其重要的。①

117

如果地区政治组织的困难正如这里所说的那么大,那么究竟为什么政治的地区模式仍被使用?有必要首先考察其他的选择。如果政治不是组织在地区基础之上,显而易见的选择就是阶级联盟。但是容易证明的是,建立一个阶级联盟的努力要比建立一个地区联盟艰难得多。要发现一个社会阶级大到足以赢得选举又不会大到难以控制并不简单。如果阶级太小,建立其上的政党将永远成为少数;如果阶级太大,由于它不必害怕本阶级以外的反对派,那么这一阶级一定会分裂。此外,正如难以动员所有的地区力量一样,阶级力量同样难以被全部动员起来。要找到一个令人满意的地区政治的替代品,其困难足以让建立在地区基础上的组织看起来相对更有利。这种地区基础对于地区**不是什么**而言也许有用。政治操纵者把重点从其他也许更令人尴尬的分歧中移开,而尤其重视地区的冲突。分裂同样也是联合(在其他准则上),政治家们对社会联合与社会冲突抱有一样多的兴趣。

问题在于,假如地方政党老板作出决定时,他会作何种选择:选择一

① 见霍尔库姆(A. N. Hlcombe)《新的政党政治》(*The New Party Politics*)(纽约:诺顿出版公司,1933 年),因为霍尔库姆教授相信地区政治(乡村)向阶级政治(城市)转变。

种地区反对地区的冲突从而导致地区联合，或者选择一种无视地区界线、遍及全国的阶级冲突，即抛弃地区冲突，从而实现阶级超越地区界线的联合？问这个问题就意味着回答了它。地方政党老板宁愿联合自己的选区反对遥远的敌人，而不是分裂自己的选区以对抗家中的敌人。地区分裂越深，地方政党机器就越安全。也就是说，**如果地区冲突产生一党区域**，那么这一区域中的地方老板只会受到来自**党内**的挑战，在党内，政党机器的优势是压倒一切的，而且几乎不会在大选中受到来自党外的挑战。对于一个全国性政党领袖来说，如果他能够控制政党的话，他可能乐于无视地区冲突，并努力利用阶级差别，或者他也许会冒险以这样的战略取得胜利，但是地方党魁更喜欢政治的地理模式——即以地区反对地区的模式。因此地区主义的流行是相对美国政党体制的分散而言的。正如霍尔库姆教授认为的，如果美国地区政治将为阶级政治所替代，那么这一替代可能是与从分散的政党组织演变到集权的政党组织相关联的。换言之，考虑到地方老板结合了全国、州与地方政治的事实，那么即使他的党在全国选举中败北，一个确保能够控制州与地方任命权的地区联盟对地方老板来说或许仍然是有利的。就地方老板而言，全国性的政党胜利是非常吸引人的，但是它并不是最首要的。毋庸置疑，南方各州的民主党领袖最希望的就是能够继续在稳固的南方抑制政府。只有在他们的地方权力得到了保证之后，他们才对控制全国性政府感兴趣。

118

然而更重要的是，如果按照这样的陈述，那么上文列举的地区组织的第二个所谓的不足（即在地区性政党领导下，任何州的选票都不可能被百分之百地动员起来）根本就不是什么缺点。因而在一个地区中，根本就没有必要动员任何一州中百分之百的选票。在任何州或自治市，略微超过 50% 的选票就足以赢得任何选举；所有超过的比例都是浪费。这就使得地区政治组织比其他组织相对而言更加容易运转、更加经济。让我们详细地阐述这一观点。

119

在阶级政治组织中，获得选举胜利所必需的动员率是非常困难的。如果一个社会阶级包括55%的选民，那么必须动员该阶级的90%，这一壮举如此困难，因而很少奏效。如果一个社会阶级包括80%的选民，那么必须至少动员本阶级的62%才能取胜。这一动员率是可能产生的，但是如果一党仅仅获得该阶级62%的支持率，同时该阶级38%支持反对党，那么能说该阶级联盟已经建立起来了吗？只有当该阶级包含了所有选民（也就是说，仅仅当其根本就不再成为一个阶级）之后，一党才能够获得50%以上的支持率，但在这种情况下，阶级联盟并不存在。社会集团有缺陷的政治动员规律同样作用于地区和阶级类型的政治战略，但是效果迥异。这使阶级政治变得困难而使地区政治变得容易，因为地区政治能够取得50%以上的支持率。

地区类型的政治组织的优势涉及联邦体制。选举人团制，尤其是选举人团制中的联邦因素，给予了建立在地区基础上的政党以额外帮助。120 如果总统由普遍直选产生（即总统产生于全国范围所有选票的基础之上），那么政党地区主张的优势将大大减少。一个小小的计算将说明这一事实。

在总统选举中，人民根据州来投票，是在全州范围内选举总统选举人。这种选举意味着，如果政党在一州获得多数选票，那么政党获得该州全部的选举人票。由于这一原因，政党对积聚一系列大小不同但非常坚固的区块很感兴趣，直到积聚到266张选举人票——即选举人团中的多数。没有人对完全的普选感兴趣。作为所有考虑的起点，任何政治要求都会理所当然地吸引政党管理者，只要政党能够确定可以借此控制一群州统一行动。民主党，能够自信地指望南方诸州选民的选票，总是在通向胜利的欢呼之中。而且，民主党可以依靠南方诸州的忠诚，而毫不顾及该地区大量的不满。**它并不需要南方完全一致的支持**。一半地区的基础加上经济上的相对努力就可以赢得总统选举。也就是说，如果地区政治并不是要推向一种地区的孤立，它还是有利可图并轻而易举的。

总统选举就是一场由48块区域参与的游戏,这些区域有大有小,在这一游戏中,谁首先获得266分谁就获得了胜利。选票不可能在比州代表团更小的单位里获得,但却有可能在比州大得多的单位里获得,这些单位会通过州的一些区域走到一起或者通过州与州的组合而形成。在这场游戏中,认为总统好像是由人民直接选出的,而无视选民的居住地去迎合不同阶级的诉求,认为好像州的界线并不重要的看法都是愚蠢的。当选民分布在48个州时,普遍多数少于选举人团的情况很可能只是一种偶然。以赢得选举为生的务实的政治家并不会浪费时间去按照理论上的阶级联盟对人民进行分类。他们只想把各州的选举人票凑足266就行了。在州内任何选民的组合达到50%,再加上选举当天投票的选民就足够了。在选举时期,任何州中选民的联合实现50%以上的选举人票就足够了。在这一积聚过程中,政治家们需要为了这一目的而作出各种各样的呼吁以获得其渴望的结果,这种呼吁既有面向地方的、也有面向阶级的,有时这些呼吁甚至是自相矛盾的。由于他们对州、地方的选举如同全国选举一样抱有兴趣,**政治家会倾向于断定,地方诉求要比阶级诉求安全和容易得多**。这就是政治事务中的事实优势。 121

如果选举人团被废除,并且总统由人民在单一全国性选区中选举,那么将会发生什么?观察这一未知领域的最好方法就是询问废除选举人团将会对南方诸州带来什么影响。如果说南方诸州被定义为一种通过提供在民主党(黑人是被排除在民主党之外的)框架内解决所有政治分歧,以确保在南部各州白人至上的政治发明的话,那么极有可能的是所有的安排都倚仗选举人团的存在。选举人团制度的一个显著结果就是在不同的州里,政党行为的强度各不相同。在1936年,每一个总统选举人拥有的所有大党选票(所有大党选票是根据有权推举选举人的人口数量而划分的)在印地安纳州是116181张,在密西西比州则为17971张。也就是说,那些态度摇摆不定的州被认为具有很大的重要性,政党倾向于在左右摇摆的州集中财力和人力,因此选票的计算在那些左右摇 122

摆的州里要比那些稳固安全的州要被重视得多。这种情况一个显著的影响就是在任何地区,居于少数的政党几乎要在那里放弃竞争。因此,民主党在南方剥夺黑人公民权的胜利,部分要归因于共和党放弃了在这些没有希望,也没有利益可图的州的竞争,仅维持大部分由联邦官员组成的基本组织。正是在特定区域放弃竞争、在不同州里政治努力的不同强度,成为地方主义的最终表现。当到达这一阶段,显示政党支持率分布的图表就会极不规则。

然而,如果总统由人民直接选举产生,那么所有的情形都将发生变化。无论州和地方如何计算,一张选票就是一张选票;所有选票的分量都一样。在那种情况下,政党将在全国各地展开激烈的竞争,而那些对摇摆不定的州的特别关注将会停止。政党行为的强度对全国来说都将是均衡的。换句话说,政党将会在纽约投入和现在相比更少的努力,但是很有可能政党活动在密西西比和阿拉巴马会急剧复苏。看来很有可能,显示政党在48个州中的力量分布图的曲线会趋于平坦。在这种情况下,共和党有理由决定,只要按比例地花费财力和物力,那些被忽略的南方地区会比精耕细作的印地安纳、俄亥俄和纽约有更大的收获。

123

极不确定的是,白人民主党在南方的政治垄断是否能够在反对党一系列坚决的打击下幸免于难,因为后者并不需要获得南方诸州50%的选票以谋求自身利益。此外,面对着政党竞争的复兴,民主党也许难以坚持把黑人排除在公民权以外。它可能自己也要**争取黑人的选票**。南方诸州的主要支柱看起来就是选举人团了。[①] 如果这些关于美国最著名地区的描述是真实的,那么从某种程度来说,所有其他地区是否也是一样

① (麦迪逊,7月19日)麦迪逊倾向于赞成总统由人民广泛选举,但存在一种困难:"投票权的普及上,北方诸州要好于南方诸州;后者在黑人选举方面毫无进展。有选举权的人的替换大致上回避了这些困难且似乎对最少数异议者负有责任。"马克斯·哈文(Max Haven)《1787年联邦代表大会记录》(*The Records of the Federal Convention of* 1787)(纽黑文:耶鲁大学出版社,1911年)第2册,第56~57页。

的呢？由选举人团中联邦因素导致的不同的政治活动强度，强有力地促进了地方主义的发展。

政党和宪法

如果不试图研究美国政党体制独有特点的**起因**，便不可能停止对美国政党体制特殊性的讨论。是什么使得美国的政党与众不同？离析并认识美国政党与众不同的特质仅仅是一个开始。承认这些不同意味着将要努力作出解释，为什么美国政党和英国政党在很多方面存在不同？

显然，决定政党体制的因素是众多而复杂的，许多在前文已经提及，而且永远不可能确定**哪一种**解释是唯一正确的，无论其看似多么真实。政治行为是多种因素和动机的综合体，甚至这一综合体本身就难以衡量。历史、代代相传的忠诚、地理、经济和社会组织、人口、文化因素、政府的技术，加上其他的多种因素都在现代政党体制这一敏感的政治仪器中得到反映。 124

虽然这本书致力于这样的理论，即美国政党体制的特征深受美国宪法的影响，并不是说这一理论就是对美国政党体制唯一正确的解释。基于若干原因，宪法在这里被挑出来并指认为元凶（或是英雄），它从一开始就出现在犯罪现场。政党注定要与宪法保持密切而持续的接触，因为政党就是为了控制依宪法成立的政府而建立的。因此尽管宪法起草者对政党政府可能毫无预见或一无所知，但如今的政党和宪法已经不再陌生了。如果政党是美国政治之河，是活生生的有着支配冲动的河流，那么宪法则是河床，是以其轮廓塑造着河流的坚实土地。在漫长的奔流中，河流最终能够改变地形，但它也一直为陆地所俘虏。如果认为政党是在“真空”的宪法环境下运作，而脱离了其赖以运行的机构，那么这样的研究是无效的，但令人遗憾的是，以往的研究就是这样做的！事实上，根本不可能把政党与宪法分开考虑，失去任何一方，另一方都将失去意

125 义。关于政党对宪法施加的某些影响,我们在本书的其他章节中已有所涉及。那么宪法对政党又有哪些影响呢?

如果万物皆能开口,政党也许会告诉宪法,就像老歌里唱的那样:"你塑造了我今天的容颜,我希望你能感到欣慰"。宪法对政党施加的如同整形手术奇迹般的改造毫不夸张。任何关注美国主要政党的人都会发现,**这些**政党都被设计成在**这部**宪法的框架内运作。美国政党是一种被设计为能够置于宪法的特殊环境下工作的特殊发明。政党在试图使其仅仅部分成功地适应分权制,以及联邦制过程中获得独特的特质,然而这两种制度都不适应政党政府的需要。在对宪法框架花费了大量时间之后,如今的政党呈现令人惊奇的非凡特征。何种政党无论如何都可以在这种宪法体制内运作?宪法又创造了什么样的条件是政党必须遵从的?

在前文段落中提到的问题涉及另一个问题,其中最有趣的大概就是关于美国政府的问题了。毋庸置疑,政党改变了宪法(正如它们改变了美国选举人团一样),但是为何说美国宪法决定了政党的特征?在我们继续讨论之前,这一问题必须得到回答。答案正如前文形容的河流与河床,在长途奔流中,河流改变了地形,但在短期流淌中,地形塑造了河流。但这并不是全部。宪法中的一些部分可以为政党所改变,而其他部分则不能被改变。

126 于是,选举人团拥有**一种**功能,**选举人只能作出一种选择**。对于政党来说,相对而言,完全控制总统选举人的方向并因此剥夺选举人团的所有权力变得轻而易举。同时,在长期运转中,政党能够对通行的宪法条款作出解释。任何人都可以解释宪法,政党无疑是其中最有力的解释者。政党能够控制总统和国会的决定,建立政党所希望建立的种种关系。但是政党不能通过解释宪法或控制政府官员的决定来改变明明白白的宪法条款——被选举出来的总统任期为四年。政党过程不能移动或终止这一顽固的条款。同样,其他相似的关于参议院和众议院议员任

期和惯例的条款也同样对抗着政党过程。然而凡是关于直截了当的、禁止国会议员担任“公职”的宪法条款,以及这些条款组成的坚硬内核是不容政党改变或终止的。如果按照对美国政府和政治的影响来衡量的话,就是这些如此简单的、即使是一个学童也能理解的宪法条款(而非那些法学家制定的著名条款),成为了美国最为重要的政治文献。正是它们,在宪法体制中固定不变,否则宪法就会被政党技术和司法手段所改变。

这些宪法准则对美国政治有何影响?坦率地说,它们使责任内阁政府和所有也许基于政党政府之上的责任内阁体制不可能产生。对于了解比较政治学的人们来说,什么也不必再说了。有人会不由地说,这些宪法条款使真正的政党政府在美国不能实现;在政党政府上,我们拥有的是一次失败的尝试。

127

在英国政党制度中,议会寡头权力的秘密就是被称为议会责任的政党设计。不仅是英国国会下议院的多数党利用政党战略控制了国王的大臣,而且内阁中的议会领袖和影子内阁也用同样的方法在党内建立了其最高地位。这就是政党政府。政党能够确定并执行其指定的政策。在任何民主政体中,最高权力有两种:一是号召选举的权力;二是设计属于人民主权的政治问题的权力。第一种权力可被内阁用于建议国王解散议会。这是政党纪律的基础。作为一种政治控制的手段,对选举危险的操纵是一种具有无比价值和无比重要性的组织力量。任何充分了解政治、知道政治家和公众人物在面对选举时是如何烦恼、设计、谋划的人,即使他没有看到英国体制的运行,都会立即意识到拥有在任何时间启动选举这种权力的重要性。就像所有重大的政府权力一样,无论其是被频繁使用还是偶一为之,这一权力都伴随着巨大的影响。它给予议会领袖巨大的权力控制议会政党以及议会以外的政党。因此英国政党体制是集权的。另一方面,在美国,前文所述的宪法条款**彻底废除了号召选举这一重大的民主权力**。由于重大的组织权力的缺位,美国政党体制是分权的。在美国政府中,受到全国政党领袖支持为了某个政党项目的

128 利益而操纵选举危险的权力并不存在。由于这一原因,政党几乎不能在国会前就任何有争论的议题形成统一阵线,以至于我们不可能得到政党在公共事务方面清晰的记录。因为号召选举的权力在美国并不存在,因而另一重大的民主权力——设计属于人民主权的政治问题的权力——的存在也是十分模糊的。在总统选举中,经常难以发现大党之间真正的议题所在,因为极为典型的是两党往往诉诸多种不同的利益。人民要求澄清美国政治中议题的愿望虽然合理,但并非易事。事实上,一般在任何大党中都没有一个人能够保证其政党作为一个整体对任何活动负责。因此在活动以外动员公众的机会也被浪费了。

如果阻止政党中央集权的分权体制的趋势不足以瓦解政党的话,联邦制将完成这一任务。美国政府联邦分权制的优点无疑是巨大的,但是对令人满意的政党政府体制的推广并不在这些优点之中。

宪法对于政党有着如此明显和决定性的影响,似乎不用再另外寻找对这一体制更加充分的解释了。毋庸置疑,地理、历史、传统及国家性质对政党有着有趣的影响;所有这些因素都值得关注。但是美国宪法的影响却是重大和压倒一切的,一旦我们开始把宪法和政党放在一起考虑时,所有美国政党体制的特性将不再神秘。

第六章　分权

129

权力分散绝对是美国大党最重要的、独有的特征；与别的相比，这一特性把美国政党同其他组织区别开来。确实，一旦这一事实为人们所理解，几乎关于美国政党所有别的问题都会迎刃而解。

分权的证据

如果政党的分权正如这里所声称的那样重要，那么政党内部权威的分散就应该首先被毫无疑问地建立起来。是否能够证明美国政党在实际中是分权的呢？观察政党的最佳场所之一就是国会，即关注国会党团在作出决策时的行为。基于以下诸多理由，这样的观察是正确的。首先，这样不仅可以观察政党的言，也可以观察政党的行。国会在重大议题上的表决是对政党中权力所在的犀利的考察。政党展现出保护的色彩并穿上教条的、好辩的、一切为了高尚的公共目的盛装的倾向是如此强烈，很有可能导致仅仅是政党宣传者们所说的话就会完全误导人们对 130 政治过程的认识。虽然政党的声明夸大了政党的全体一致性、热情度和前后连贯性，但正是这些表述掩盖了这些组织真实的内部结构和内部过

程。在国会中,政党冲突被推向一个最终决定,结果在将近"摊牌"时,国会的政党点名产生了政党活动的记录。这一记录并不完整,但包含了现有的最能透露本质的数据。这揭示了美国政党怎样的本质?

国会参众两院的点名说明政党选票是相对罕见的。在棘手的问题,往往也是最重要的问题上,政党阵线常常被严重破坏,一次彻底的团结全党反对他党的政党投票,纯属例外而非惯例。有时投票会完全一致或近似一致;换句话说,政党偶尔也会基本一致。政党双方也常分裂成近乎相同的两块。在这样的情形下,政党的结盟就不复存在。在其他时候,一个政党会作为一个整体投票,但是会有另一党的很大一部分选票加入他们。最后,一党中的主要部分或许与另一党中的主要部分相互对立,然而,或多或少还是会有很多少数派会穿越原先的政党阵线而加入对方。一般而言,除常规的党派之争以外,最后提到的情形是最为接近政党重大事务方面的实际投票的。穿越政党阵线的倾向甚至体现在由总统担任政党领袖发起的立法过程中,尽管一个受到普遍支持的、能干的白宫领袖自身也能够召集政党支持他的项目。如果总统的领导是强大而成功的,那么很有可能的是,他往往能够同时得到**两党**大力的支持。在这种情况下,如果总统的法案被认为与他的国家息息相关,那么,反对派不会冒险,并会投票支持总统的法案;事后如果总统的政策变得很糟糕,那么他们就会拒绝为其承担责任。从总统领导的角度来看,值得注意的是总统有时能够成功地获得反对党的支持,就好像获得其本党的支持一样;另一方面很有可能他大部分的麻烦也是来源于国会中本党的党员。这并不是全部事实。事实上有时对于领导权的需要远甚于对政党运转中的离心力的关注。此外,总统也并非没有自己的资源。然而说到底,政党点名还是证明了**政党不能在压力下保持对有争议的公共事务的**

131

统一阵线。[①]

前文描述的情形构成了**美国政党的最重要的一个事实**。**一个人**即使不知道其他,只要了解了这一事实,就已经比了解其他而不清楚这一事实的人更了解美国政党。那么到底是何种政党,已经赢得了对政府的控制却不能行使统治权呢?毫无疑问也很显然,就是那些分权的政党。(分权是美国政治的特殊观念。)如果一个党**从不**能在国会达成一致,那么看上去压根就不存在政党。哪有意见如此不一但仍然能成为一个政党的呢?显然,美国政党分权的特殊形式要求国会党团在一些问题上达成一致,但党员可在其他事务上自行其是。再强调一次,美国大党就是州和地方政治老板基于**有限目的**的松散同盟。

1932年春就一些有争议草案的政党投票 132

(该投票发生在全国代表大会即将召开之前,当时的党派之争高度紧张)

奥康纳"2.75度啤酒合法化"草案(众议院,5月23日)

---

① 政党极为成功地对公众隐瞒这一情形。然而有能力的学者们的表述却是完全一致的:"……大体上,法案并不会吸引整个政党。"——张伯伦(J. P. Chamberlain)《国家与州的立法过程》(*Legislative Process: National and State*)(纽约:D. Appleton - Century公司,1936年),第155页。"在美国,实际上不可能说政党的立法责任的。"——彼得·欧得迦和艾伦·赫姆(Peter Odegard and E. Allen Helms)《美国政治》(*American Politics*)(纽约:哈珀兄弟出版公司,1938年),第153页。"在多数事务中,政党毫无立场。"彭德尔顿·荷林(Pendleton Herring)《总统领导》(*Presidential Leadership*)(纽约:Farrar和Rinehart出版社,1940年),第29页。见洛厄尔(A. L. Lowell)"政党对英美两国立法机关的影响",见《美国历史上的社团报告》(1901年)(*Report of the American Historical Association*),第319~542页。梅里亚姆(Merriam)和戈斯奈尔(Gosnell),引前书第2章第3节第55页指出:"……在大多数的立法中既没有党派性也没有两党性。"罗伯特·卢斯(Robert Luce)拥有充分的立法经验,在《立法程序》(*Legislative Procedure*)(波士顿:1922年)第504页中指出:"……国会和立法机关面对的大量问题本质上并不是政治问题……党纲是徒劳无益的东西。没有一个有思想的立法者会觉得自己必须抓住那些被抛出的零散的选票。"卢斯,上述引文中引用曾经担任众议院拨款委员会10年主席的詹姆士·古德先生(James W. Good)在谈及其工作时所说的话:"当我在拨款委员会工作期间,我回想不起来一个能组建起政党阵线的事例。"梅里亚姆(Merriam)和戈斯奈尔(Gosnell),引前书第2章第3节第55页,他评估了四个典型的州立法机构的政党投票率,它们占总票数的1%到6%之间,"剩下的法案相应是地方的、特殊利益或无党派的"。

支持:共和党—86 票;民主党——82 票

反对:共和党—116 票;民主党——112 票

退伍军人奖金草案(众议院,6 月 15 日)

支持:共和党—50 票;民主党——152 票

反对:共和党—126 票;民主党——50 票

考利“税法修正案”(参议院,5 月 17 日)

支持:共和党—15 票;民主党——15 票

反对:共和党—24 票;民主党——22 票

关于石油关税的“税法修正案”(参议院,5 月 20 日)

支持:共和党—25 票;民主党——18 票

反对:共和党—16 票;民主党——20 票

豪斯菲律宾独立草案(参议院,4 月 4 日)

支持:共和党—13 票;民主党——26 票

反对:共和党—23 票;民主党——5 票

削减工资 10% 草案(参议院,6 月 4 日)

支持:共和党—17 票;民主党——21 票

反对:共和党—13 票;民主党——13 票

税法草案(参议院,6 月 6 日)

支持:共和党—30 票;民主党——16 票

反对:共和党—11 票;民主党——23 票

133 哪些是政党寡头们必须同意的有限目的？这个问题的答案决定了政党的性质。州和地方政党老板渴望任命权,这几乎是他们所有的渴望。作为一种从各种层次上榨取美国政府任命权的手段,当他们在对具有争议的**公共**事务进行投票时,美国政党没有显出丝毫的优柔寡断和片刻疑惑。政党对私人政治事务的态度和对公共政治事务的态度截然不同。

在议会“组织”中,国会的行为绝对是党派性的(即国会官员的任

命),常务委员会的任命、国会任命权的分配、有关政党策略的特定事项、关税法案以及一些公共法案通过的最终投票(但非这些草案中重大条款的投票)。事实上,党团会议,这一国会中传统的行使政党行为的手段,几乎很少开会。[1] 在众议院中,政党领导并不必然和总统领导保持合拍,前者常使用复杂的程序阻挠立法计划,而这些计划在草案出台之前就遭到了反对。也就是说,在许多情况下,政党领导能够说那些多数党员可能**不会**去做的事情,但它不能轻易地逼迫多数党员采取积极的行动。

在参议院中,党纪在**公共**事务方面的无效性是众所周知的。如果我们把在参议院中党纪在公共问题上的软弱与为了从政府中攫取任命权而给予参议员礼遇惯例支持的非凡有效性相比较的话,体制的特点就很明显了。政党对其私人意向的了解远甚于其对公共意向的了解。在私人事务中(任命权等),游移不定在政党联盟中大概是不存在的。显然,我们这里有两件不同的事情,它们截然不同并相互分离,而且如果忽略这些差异,并且假装这些差异并不存在一样地去阐明我们的政党政治概念是无济于事的。[2] 作为一个勒索任命权和掠夺政府的榨取式组织,政党的行为极为精准。政党作为公共事务的制定者则完全是另一件事情。美国大党中的这种二元性是根本性的。 134

政党的公共的一面与私人的一面之间的裂痕延伸到政党生活的所有方面,延伸到政党的所有表现形式和活动。这一主张也许可从下图中得到说明:

---

① “然而通常情况下,党魁们倾向于脱离党团会议独立行事。”——哈斯布罗克(P. DeW. Hasbrouck)《众议院中的政党政府》(*Party Government in the House of Representatives*)(纽约:麦克米兰出版社,1927 年),第 29 页。

② 有关参议员礼遇的惯例参见张伯伦(Chamberlain)前引书(上文第一部分)第 42 ~ 43 页,并见罗斯福总统和参议员卡特·格拉斯(Carter Glass)关于佛洛伊德·罗伯茨(Floyd H. Roberts)在 1939 年 2 月被提名为弗吉尼亚州联邦地方法院法官的声明——再版于克里斯坦森(A. N. Christensen)和克帕崔克(E. M. Kirkpatrik)《人民、政治与政治家》(*The People, Politics, and the Politician*)(纽约:亨利霍尔特出版公司,1941 年)第 355 页及其后。也见《纽约时报》大约于 1940 年 2 月 13 日。

政党的公共性	政党的私有性
权力分配:集权的(通常集权于总统领导权)。	权力分配:分权的(由州和地方老板控制;固有的地方性)。
目的:公共的,导致问题的制定,仅仅在政党非常有纪律(集权)能够保持对有争议事务的统一阵线的情况下才可能。	目的:私人的,任命权,通过不平等的滥用法律以获利;对公共问题漠不关心。
与公众的关系:在法律上和政治上都负责。	与公众关系:不负责任的;拥有权力却逃避法律和政治责任。
政治家地位:业余的,官方的,以及现时的、短期的。	政治家地位:职业的,非官方的和永久的。

135　党内权力的中央—地方分布,比照党内在公共利益与私人利益之间的冲突,不能分离地包含于政党体制的所有本质之中。

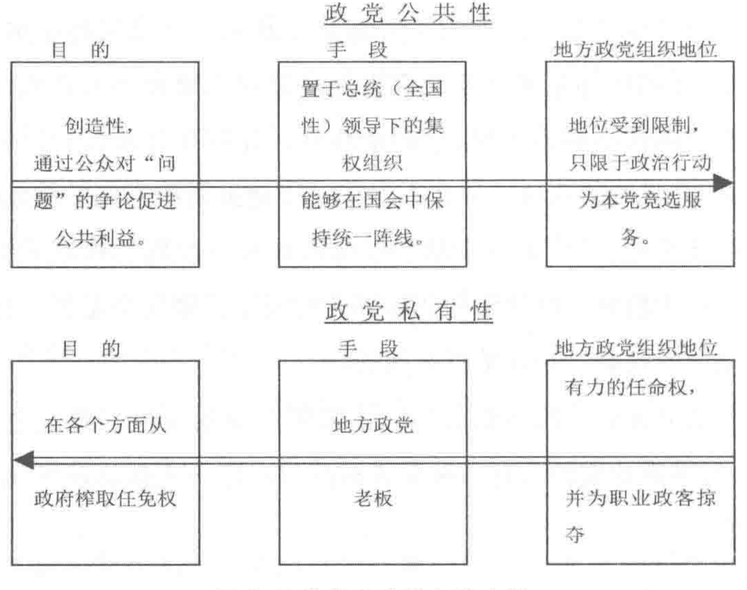


图6:政党的公共性与私有性

136　**当然**,说政党从不对公共政策感兴趣是不确切的,他们不能仅仅投身于对任命权的攫取之中,因为他们必须赢得选举,也就是说,他们必须和公众打交道。由于这一前提条件,政党拥有双重性格。创造和利用公共政策的努力包括领导、纪律和集权,因此政党必须放大总统职位的作用。政党温和地无视宪法上的分权和联邦体制的复杂性,让总统必须对由公

众接受的项目的制定和执行负责。**如果政党的这一倾向占主导地位，那么政党的另一倾向，即政党趋于分权、一心只想着排他的政党老板们的私人利益这一倾向则必将隐退，政党因此不得不改变其性格。**政党拥有对公共事务抱有兴趣的公共性，也拥有对私人目标抱有兴趣的私有性，这在州和地方政党机器的目标和宗旨上得到体现。在历史上，几乎只对任命权感兴趣的地方老板，也曾不情愿地向政党公共性的让步。他们倾向于在放弃权力和任命权时混淆视听、含糊其词。政党在国会中的投票记录精确地描绘了政党的真实情况。当公共事务中的公共利益上升时，那些站在议员背后的地方老板比领导全国政党的总统要更先退缩，于是政党内部的中央—地方关系不再稳固，国会党团必须同意的事情也随之而变化，但是政党的公共态度和私人态度之间的差别仍是根本性的。此外，几乎在每一个场合下，在不损害事实的前提下，整个讨论都可以用"中央"和"全国"一词替代"公共"，也可以用"地方"一词替代"私人"。[①] 137

为什么在公共问题的总统领导和地方老板的私人安排之间存在冲突？也许，这种冲突不是起因于地方老板在公共政策这类事上有坚决的态度。一般而言，地方老板对公共事务并不感兴趣；他们胸无点墨，对公共事务只有非常模糊的了解，并且对公共政策的冲突漠不关心，直到涉及其个人偏好。在议案的投票中，议员的摇摆在很大程度上是由于地方老板在公共问题上的纪律松弛并迫使议员意见分歧而引起的。另一方面，可以保险地假设只有当中央领袖强大到足以有效地控制议员时，公共事务中的政党阵线才能得以维持。事实上，那些摆脱地方老板约束的议员必然沦为特殊利益组织压力的牺牲品。党内中央—地方的冲突并非源于中央和地方党魁在公共政策上不可调和的分歧。它基于这样的

---

① 见哈斯布罗克（Hasbrouck）引前文（上文第二部分），关于国会中政党领导的手段和程序的描写。彭德尔顿·荷林（Pendleton Herring）引前文（上文第一部分）第三章，"总统控制的手段"，讨论了国会中总统领导的地位。

事实而产生，即**一个全国的领袖倘能强大到足以控制国会中的多数，也必能切断任命权流向地方老板**。在这里，这种冲突是真实的。

这种联系启发我们观察国会在保持任命权渠道畅通中的角色。在138 功绩制度扩展方面的主要限制已经通过国会立法、拨款法的附加款、以施压于执行官的预算听证会、扩大参议院官职批准权、参议员礼遇惯例等形式予以实施。另一方面，历史地看，在功绩制度的扩展方面很大程度上是由总统利用虚弱的法定授权，以行政命令作出的。[①] 毫无疑问，全国政党领导长期因地方老板索要任命权而感到为难。一个又一个的总统努力在限制任命权方面创下良好的"纪录"。全国性政党纲领愚蠢的一致性让政党致力于功绩制度的扩展，这是政党对公共需求给予的认可，然而承诺与履行之间的矛盾说明了政党公共性与私有性之间的矛盾。

天真的人在阅读这些庄严的关于公务员体制改革的政党宣言时，也许会轻信根除分肥体制已经成为政党体制的主要目标之一。正如1872年民主党党纲中所说："政府机关已经仅仅成为政党寡头和私人野心的工具，成为私人贪欲的目标。已经成为凌驾于自由制度之上的丑行和耻辱，并孕育了道德败坏，对共和政府的存续岌岌可危。我们因此把彻底139 的公务员体制改革看作目前最紧迫的任务；正直、有才能和忠诚组成了公务员的唯一正当的要求；政府机关不再是专断、偏好和任命权的工具，公共职位应重新成为荣耀之所。"同年共和党宣布："在任何公务员体制下，如果政府的下属职位被看作纯粹的政党狂热者的报酬，那么这样的

---

① "这些（联邦文官功绩制度的）扩充与其说是通过立法行为，不如说是通过总统行政命令作出的……国会经常显示出对功绩制度扩展的反感……"——莫歇尔（W. E. Mosher）和金斯里（J. D. Kingsley）《公共人事行政》（*Public Personnel Administration*）（纽约：哈珀兄弟出版公司，1936年），第27～28页。西莫克比尔（L. F. Shmeckebier）《新联邦组织》（*New Federal Organization*）（华盛顿：布鲁金斯研究所，1934年），第16～19页中讨论了一些近来对功绩制度的法律限制。也见第三届全国妇女选民联盟（National League of Women Voters，Ⅲ）《时事通讯》（*News Letter*）第18期（1937年8月19日）和《92新共和》（*New Republic*）第1186期（1937年8月25日）第57～58页。

体制注定是令人丧失信心的，因此我们支持依法对这一体制进行改革，废除罪恶的任命权，使正直、效率和忠诚成为公共职位的基本的品质，而非制造实际上的终身职位。”1876 年民主党全国代表大会形成决议：“公务员体制改革已成必需。经验证明，如果公务员受到每一次选举所支配、成为投票时争夺的奖赏、成为被认可的政党狂热者的奖赏，而非基于能力和忠诚而被任命的公共职位的话，那么政府有效、经济的行动是不可能存在的；任命权的分配既不能成为公务人员定期的负担，也不是实现他们野心的工具”；与此同时，共和党全国代表大会也不甘示弱，他们宣称政府公务员职位必须由“被遴选出来的、一心为了公共服务效率的人来担任”。于是 1872 年的誓言在 1880、1884、1888、1892、1896、1900 年及以后被不断重复，从未间断。在发现废除分肥制成为坚定的政党目标贯穿了 19 世纪最后的 25 年之后，学者们仍然会十分迷惑地发现，在近三十年后，政党近年来采取的纲领仍在坚定地要废除这一古老的罪恶。

历史上，为了地方政党老板的利益，国会议员已经以总统的名誉为代价，从全国政府中攫取了任命权，总统被迫为了地方老板的利益而出卖公用服务以换取后者对其立法项目的支持。相反地，检验是否存在一个强大的党中央领导无疑会导致高度一致的国会政党投票；任命权制的急剧缩减，因为一个能够在国会管好政党的中央领导几乎必然会切断任命权的流动。在美国，分肥制的废除包括党内权力必须进行根本性再分配、政党权力从地方政党机器到中央领导的转移等内容，正如英国分肥制的废除仅仅在中央政党领导至高地位确定之后才能发生一样。 140

总体上看，美国立法机关的性质显示了集中性政党控制的缺乏。政党分权的代价不仅仅体现在任命权上。事实上，即使是火星人也一定能从法律全书的阅读中推导出美国政党的本质。美国立法机关尽管制定了大量伟大的法律，仍然表现出了强烈的瓦解迹象。制定的法律极为详细。国会高精度地进行工作；它难以置信地制定了大量的专门法。这些送给地方老板和特殊利益集团的贡品正是政党衰弱和优柔寡断的标志。

反映着政党情况的国会,好像从未发现其自身在美国政府中的角色。国会承担着美国政府中如此细致的工作,以至于其重担变得无法承受;于是它通过把所有问题倾倒给执行圈以寻求减负,却对其制定出来的一般
141 政策给出了极少的使用说明。然而在把权力委托给执行圈以后,国会不会在同一领域进行琐细的立法了。在集权和分权的政党体制之下,议会机构的活动规模也许可以从这一事实中进行评估:英国国会下议院每次开会研究约九十件草案,然而在美国第 61 届国会下众议院研究了约三万三千件草案。①

显然,国会不仅仅需要一种与其工作能力兼容的政府角色的概念,它同样也需要一种一旦被认可以后就受到党纪所维系的概念。国会的立法机关反映了政党体制的环境:它的分权、它的利益分散趋势、它对地方细节的投入被非凡的总统领导所调和,这种领导力是在大量积累的、被忽略的公共事务,以及随之产生的公众焦躁的压力之下所形成的。因此国会的行为和表现为研究美国政党制度的本质提供了一条线索。②

同样,参众两院重要的委员会和委员会主席人选自动地取决于人员的资历规定,这一事实足以证明国会中的政党领导软弱的现实。几乎所有严肃的研究者都认同,这一资历规定的效果是不幸的,因为不赞同全国性政党领导的众议员和参议员倾向于被任命国会中的重要职位,他们一旦获得任命就能够破坏政党的立法计划。北卡罗来纳州雷诺兹参议
142 员(Reynolds)的职务上升就是明证,作为彻底的孤立主义者,雷诺兹参议员的主张和罗斯福政府的外交政策极不协调,但他在国际危机日益严重的 1941 年夏天成为参议院军事事务委员会的主席。如果在国会中没有

---

① 荷林教授(Herring)似乎把这一国会环境和民主、充分的代表、自由等联系起来。见《总统领导》(*President Leadership*),引前书(上文第一部分)第 26、45 页。但是民主不仅仅是一种混乱,国会的权力也不能被单纯的混乱所放大。

② 罗伯特·卢斯(Robert Luce)《国会中的琐事》(*Petty Business in Congress*)《美国政治学评论》第 26 卷(1932),第 815 ~ 827 页。

大量的关键职位被那些仇视其政党宗旨的党徒所控制，那么这样的政府是幸运的。这一情形的破坏性可能在于，国会中的政党领导过于软弱以至不能处理自身的问题。在英国政党体制中，政党控制着国会党员的政治生涯，也就是说，任命其政府中责任岗位就是政党领导权的明证。在美国政党体制中，没有类似的对国会党员职业生涯的控制。因此美国国会中的资历规定也是必然的，虽然这一规定损害了美国政党的纲领。

政党分权可从政党行为的每一方面得到证实。因而**美国政治的地方主义**揭示了中央政党组织的软弱。政治地方主义与源自运输和信息革命的、美国生活中的流动性和一致性形成奇怪的对照。也许有人会说，几乎与世界上任何其他地方的人相比，美国人对他们所居住的地方的羁绊更小，因为他们普遍的行动自由已经改变了自身的生活方式。根据《近年社会趋势》(*Recent Social Trends*)，美国人每年仅通过汽车旅行里程就达到3320亿英里。[①] 作为政治力量的地方主义看起来就像是由地方政党机器为了其自身目的而制造出来的人工合成物。

美国政治的地方主义表现在许多方面。前面我们已经评论过对于众议员必须来自其居住选区的传统要求。在英国集权的政党体制中，并没有法定的或传统的要求规定议员必须来自其居住选区，如果一个选区的候选人并不住在那里也没有人会觉得奇怪或极为反感。换句话说，英国人对于一个议员的居住地要求与美国人对于一切除了政治以外的居住地要求的理解是完全一致的。英国人和美国人绝不会要求一个公共事业公司必须来自本地，而且其经理必须是土生土长的本地人，或者坚持商会必须选择当地人作为其执行官。只有在政治中，才看似有必要选用这一规则。此外，对国会议员使用的居住地考察几乎被毫无例外地实施于所有80万民选官员以及大量的委任官员上。于是邮政局长必须是本地人。同样，美国的律师、警察局长、税务官、联邦法官等，以及几乎所

143

① 《近年社会趋势》(*Recent Social Trends*)引前书(第2章第4节)，第1部分第178页。

有的州和市级官员都必须是本地人。事实上,从人事选拔和人事任命的立场看,整个政治体制都是基于地方居住规定的普遍规则之上的。

一个最引人注目的倾向于坚持使用地方居住规定的例证,出现在近年来关于任命城市经理的趋向上。如英国自治市任命市政委员会一样,城市经理的设计理论就是,市政委员会必须主动为最有用的人拉票,就好像英国自治市议会任命市政委员会一样,在任命时不必顾及其居住地。事实上,大多数市经理章程都清楚地表明,城市经理不必是本市居民。然而尽管有这样的法律和理论,任命本地人的趋势还是十分明显。[①] 更为清晰的是,这一事实说明了地方政党机器在恢复政府控制权方面的成功。在没有市经理章程的城市中,法令和条例通常设立了官员任命的地方居住规定的限制,但是这些规定仅仅是给了政党组织实际的分权趋势以合法的承认。在法律和传统的要求之下,是美国政治中最重要的力量之一。美国政治中这种力量运行的例证也许被无限地增加了。[②]

144

在美国政治中,地方主义的趋向意味着什么?它首先是地方政党机器权力的标志。通过设立地方居住规定的要求,那些受到政党机器控制的职位的竞争范围被急剧限制;来自地方以外的竞争也被排除了。这样,在一个25000人口的城市邮政局长的任命中,通过限制地方居住把符合条件的人从全美范围限制到了这个25000人口的城市中,这一规定的运行把竞争的比率削减到5000: 1。这一策略之所以能够得以实施,是因为它掩盖在那些热爱地方的主义之下,但它肯定不是源自于不可抗拒的公共要求。在把竞争限制于地方之后,地方政党机器能够建立对政治前进道路的垄断。那些野心勃勃的人,如果他们希望能够被选入国

---

① 见伦纳德·怀特((Leonard White)《城市经理》(*The City Managers*)(芝加哥:芝加哥大学出版社,1927年)第137~138页中关于这一观点的统计表。也见哈罗德·金克(Harold Zink)《美国城市政府》(*Government of Cities in the United States*)(纽约:麦克米兰出版社,1939年),第325页。

② 在许多情况下,公立学校没有处于地方政党机器控制之下的最好的证明就是他们通常被免除职务任命的地方居住资格要求。

会,就不得不投靠地方老板,如果他们希望能够被任命或被选任国家、州 145 或地方政府的职位,他们就必须**讨地方老板的欢心**。[1] 地方居住规定的存在是地方政党机器权力的最好证明。相反,对非本地人的任命也许是非政治任命的最好证明。在法律的、传统的地方居住规定消失之前,美国政治的本质,即党内力量的分配需要经历改造。

美国政治中地方主义的存在还以另外的形式表现出来,从一条著名的纽约市政治口号来看——"老虎不该过桥",这是布鲁克林区民主党抵制坦慕尼派[2]入侵的战斗口号。作为纽约政治最有趣的符号之一,它说明了地方机器要越过其自身的特殊位置去拓展权力会遇到巨大的困难。尽管其中一些领导者存在着扩张主义思想,但是坦慕尼派已经被纽约市其他区的民主党组织严格限制在曼哈顿区,这些组织已经成功地遏制了坦慕尼派对其他地区组织的吸收、支配和取代。在早些时候,坦慕尼派还立志成为全国性政治协会,并不断地努力建立遍及全国的分支机构。这一全国最著名的地方机器无法将其管辖范围扩张到曼哈顿岛以外地区的失败经历说明了美国政党组织的重大特征。[3] 其他地方机器引起较 146 少轰动或较少宣传的努力也有类似的遭遇。例如,没有人能够让自己成为超过一个州以上的政治老板。又如,在整个新英格兰地区,没有一个地方政治机器或政治老板能够使自己成为整个地区的老板。即使是亨利·罗拉拜克(J. Henry Roraback),这个长期担任康涅狄格州政党老板,并且是多年来共和党最有权势的老板之一,也不能吞并罗得岛的政党组织。没有一个南方的政党领袖能够建立贯穿南方的政党机构,虽然

---

① 见梅里亚姆(Merriam)和戈斯奈尔(Gosnell)前引书(第2章第3节)第193页中关于通过地方政党机器"清扫"被联邦任命权任命的人的体制描写。

② 坦慕尼派(The Tammany Hall Society)前身是成立于1789年的圣坦慕尼公会,1798年改组为一个政治组织,进而控制了纽约民主党。——中译注。

③ 见罗伊·皮尔(Roy V. Peel)《纽约市政治俱乐部》(*The Political Clubs of New York City*)(纽约:普特南森出版公司,1935年)第57、65页,"纽约市的五个郡,每一个都拥有完整的、几近自治的政治组织。"

已故的休伊·朗(Huey Long)[1]似乎动过这一念头。政党机器在地方政府管辖边界失灵的趋势,或者换言之,地方政党机器抵制邻近地区地方政党机器对它们的吞并是美国政治中的主要现象。美国政党的分权体制正依赖这一事实而存在。要如何解释这一情况呢?

因为美国政治大军几乎完全行进在寻求任命权的道路上,选举或任命公职人员的地方居住规定很可能足以保护地方机器的身份认同和自治。在很久以前,这些地方政客已经发现,强调所有官员的地方居住资格是他们的救星。只要他们能够通过消除外来人的竞争以保护这一垄断,那么他们就可以控制这一地区,反对所有相同区域的其他地方组织的入侵。[2] 对这一通向官职道路的垄断是一种极有价值的特权。只要地方政客能够维持对这一战略要点的控制,那么地区的组织就会属于他们,并且非地区的政治组织无法在反对他们的道路上取得进展。于是地方居住规定就成为地方政党组织反对其邻居们不断扩张的图谋的壁垒。因此地方机器能被攻击的方面被急剧地限制了,地方机器于是保持在地方,而政党内部的上层建筑也不易被建立起来。政党组织扩张的力量被这种地方权力结构的性质所限制;地方政党的战略也不能被用于结合出一个巨大的全国性机器。

这一战略的一个有趣的结果就是在一个单一的地方政府单位里,有可能出现许多强大的政党组织。坦慕尼派的经历就可以说明这一点,它正如其竞争对手一样,被限制在纽约市五个行政区中之一,尽管它们所在的行政区不太重要。控制纽约市政府得来的赞助和权力被五个区的政党组织分享,它们中的每一个都有能力保卫自身免受邻居的侵犯。[3]

---

① 休伊·朗(Huey Long)(1893—1935),1928—1932 年任路易斯安那州州长,1930 年当选美国参议院议员。——中译注。

② 这里使用"地区"(locality)一词,是因为没有一个通用的政府单位可以成为地方政治组织不变的基础。

③ 见皮尔(Peel)前引书(上文第 12 节)第 65 页,"在城市中,没有一个公认的领袖。直到我们到达郡,我们才发现那些在地方政治之上为委以权力的人"。

同样地，一个城市中最强大、最稳定的政治组织也许是一个保卫组织而非遍布全市的机器。也就是说，在大量的次地区政党机器中，政党的过程可以把地方政府的版图重新分配，但是其不能轻易越过权限的边界。组织可以是全市性的，在城市中也许有大量的地方自治组织，每一个地方自治组织都与城市中相似的组织结成联盟，但是对于一个组织来说，控制**两座**城市实在是太难了，即使这两座城市是相邻的。这一事实的结果是，**政党机器本质上是地方性的**。连接一连串地方政党机器以建立全国性的政治帝国是不可能的。美国的政党组织是封建制的。 148

地方居住的规定在同一层次的政党组织中保护了地方政党机器免受党内其他机器的侵犯。全国性政党领导机构用什么来禁止地区中的竞争组织的升级，也就是说，**自上**而下阻止地方权力的侵犯呢？在巨大规模的现代选民中运转的全国性政党，不能在选民中脱离地方组织而独行。显然，如果中央政党组织能够培育自己的遍布全国的地方性组织，那么它有可能摆脱现有地方政党机器的挟制，从而以中央集权的政党组织替代现有的体制。在全国推广一套全新的地方组织无疑是非常艰难和代价巨大的。不过，由于这一豪赌包含着对大党的控制，因此只要这一目标看起来切实可行，那么中央组织就可能承担起这一重任。由于政党体制的性质，党内的权力布局都包含在这一问题中，那么这一主题就需要仔细地观察。

显然，一个地区中由一个政党来控制这种**二重或双重**组织将是极端艰难的。这需要人们有高度理智的坚忍去说服自己，两个民主党（或共和党）组织可以共存于同一个地区而不会决斗。1940 年共和党的威尔基俱乐部说明了双重组织存在的危险；[1]在选举之后，这一俱乐部悄无声息 149

---

① 温德尔・威尔基(Wendell Willkie)，本是民主党员，在 20 世纪中期改属共和党。在 1940 年美国大选中代表共和党角逐总统席位，获 2200 多万张选票，仅输罗斯福 500 多万票。——中译注。

地解散了。当一个占据同区域的类似的地方组织限制其通向全国性政治的努力时,很难想象这样的一个组织能被限制在地方政治中。政治组织永远是多功能的。一旦一个政治大军能够操纵市政选举,谁又能阻止它在州和全国性政治选举中使用其优势呢?一个良好的政治组织以其所为而生;如果只是为了实践和健康存续,它需要操练它的工作人员。地方政党机器,就好像地方公共事业一样天然垄断。双重政党组织是浪费的,必然导致残酷的竞争,并必然导致政党失去对政府的控制。如果在全国性领袖支持下的新的组织摧毁了旧的政党老板,什么能阻止这些组织依次进入市和州政治,并在新的伪装下玩弄旧日的把戏?由于全国性政党必须拥有遍布全国的地方组织,因此新的地方组织必然居于极其有利的、与全国性政党组织面对面讨价还价的地位。也就是说,政党将依然是分权的。仅仅以新的地方机器取代旧的地方机器并不必然导致党内权力的集中。游戏规则和玩家必须一起改变。

通过这一讨论越来越清楚的是,如果政党尝试过教育公众有关党内地方—中央权力分布所包含的重大问题的话,那么也许很久以前党内的权力和责任就被集中了。如果曾经坚决努力地裁减地方机器,那么公众(即普通党员)也许很早以前就集合起来支持全国性政党领袖,而那些得到总统候选人的帮助而就职的众议员和参议员们,仅在几个月之后就反150 过来破坏本党领袖的立法计划的立场是不合逻辑和难以容忍的。问题的关键在于,地方政党老板和地方政党机构得以维持其地位,是因为作为政党组织的所有者、地方老板和地方政党机器已经在源头上扼制了领导权。全国性政党领导对地方政党的侵入是政党实现集权的最激烈的手段,但这是非常危险和困难的,并且全国性领导并不会因此而处于有利的地位。然而,即使是对选举资料匆忙的一瞥便不难看出,总统选举是美国政治的脉搏。在总统选举年,州长、议员、地方官员的选举票通常要高于非总统选举年。一个广受欢迎的总统候选人能够在州、地方,乃至全国为政党吸引大量的选票,说明一个胜任的全国政党领导的潜能已

经出现。

地方政党老板一直处于极佳的位置抵御来自上层的攻击。由于他们不能被邻居轻易颠覆，或被受到全国政党支持的竞争者所轻易取代，那么也许可以想象的是，地方老板可以被来自下层，即地方广大普通党徒的攻击所摧毁。然而，普通党员反抗地方政党机器的权力是很难执行的。由于地方老板在美国全国、州和地方政府的各个层面上都根深蒂固，很显然仅仅来自地方的打击似乎无法摧毁他们。地方老板很有可能被一些多阵线的联合袭击所摧毁——比方说全国性政党领导与群众党员的联合，但是这类攻击从未成功发生过。因此，地方老板似乎特别能够防御来自各方的打击。他们占据了美国政治中最好的战略地形。 151

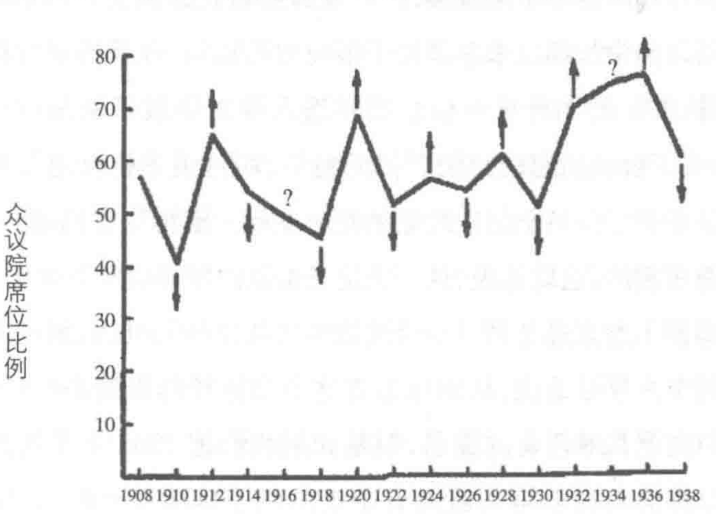


图 7：美国政治的脉搏——总统选举

美国控制总统席位的政党在总统选举年和非总统选举年赢得的美国众议院席位的比例。（1916 年和 1934 年是两个例外，在这两年中，总统的政党的众议院席位并没有在总统选举年中上升或在非总统选举年中下降。）

总统提名的分散

对于美国政党分权特点，另一个绝佳的观察点就是总统提名竞争过

程中的全国党代会。确实如此,首先因为美国政党和美国公共生活的集152 中性力量都聚焦于总统。换句话说,直到总统为政党所推崇(使总统成为事实上的国家领袖),政党才会集中。白宫长期拥有能干而广受欢迎的继任者有可能实现政党机构的重要转型。作为政党集中的手段,总统深受政党提名过程的影响。在这一点上,也许易于观察党内向心力和离心力之间的冲突。

同样由于这一原因,1820 年国会核心集团的垮台是美国历史上最重要的事件之一。它标志着中央政党集团权力的大崩溃。直到 1824 年,政党的总统候选人的提名权还紧紧地握在党魁手中。事实上,总统通过安排于自身周围的党中央领袖,通常能够提名其继任者。政党的被提名人在全国政治中长期以来总是处于很突出的地位,他是控制首都的政治集团之首;唯一的例外是一位总统候选人首先是做了美国国务卿。于是,他就有了公认的通向总统职位的经历,而且预先就标记了总统的标签。这条光荣之路被全国性政党领袖所垄断。值得注意的是,这一过程是无声而庄重的,也就是说,这一决定是由党内领导层私下作出的。

安德鲁·杰克逊是第一位当选的党内集团的局外人,他成功地撼动了政党的中央领导地位,从而标志着这一旧体制的崩溃。[①] 尽管杰克逊能够转而决定其继任者的提名,但是如果我们把 1908 年那场西奥多·罗斯福总统努力提名塔夫脱的有争议的例子排除在外的话,那么安德153 鲁·杰克逊是美国历史上最后这样做的总统了。杰克逊成功的全部影响直到 1844 年民主党全国党代会抛弃了范·布伦[②]并首次提名"黑马"才显现出来。这匹"黑马"候选人简单形容起来并不属于中央政党领袖层,而是地方老板权力的象征。其拥有的纯粹是地方声誉,全都归功于

① 安德鲁·杰克逊(Andrew Jackson,1767—1845),民主党人,1829—1837 年就任美国第 7 任总统,他也是美国第一位民主党总统。——中译注。

② 马丁·范·布伦(Martin Van Buren, 1782—1862),民主党人,第八任美国副总统(1833—1837)及第 8 任美国总统(1837—1841)。——中译注。

地方党魁。一般而言,控制全国代表大会的老板们表现出强烈的偏好,他们喜欢的人仅有地方声望、是州和地方政党机器庇护下的门徒、从没有因与全国性领袖勾结而受到污染、也从未野心勃勃地要集中政党。由于这一原因,一个长期在华盛顿声名显赫的人将断送前程。甚至几年前一位著名的民主党提名总统候选人自夸他从未到过首都。政党的分权过程这样不经意地摧毁了通向总统的道路,只有当一个组织强大到足以击退所有继任范围以外人的进攻时,这一道路才能得以保护而存续。既定的道路是权力的标志。在强大的中央组织缺位的情况下,赢得总统提名就成为这个世界上一桩最偶然的事件。

夸大由于核心集团的垮台而导致的挑选总统候选人革命的重要性是十分困难的。列举自杰克逊以来的总统说明了总统们在选择继任者方面影响的微弱性。范·布伦在1840年选举中被哈里森击败,[①]并在1844年未能获得提名。4年后,他接受了自由土壤党的提名。这些事说明范·布伦完全不能掌控政党。泰勒在哈里森逝世后于1841年成为美国总统,[②]但是他没有获得本党的同情并为本党所批判。他对亨利·克莱提名的影响可忽略不计,[③]波尔克据说并不渴望第二个任期,[④]而且他确实也没有得到第二个任期。像哈里森一样,泰勒在获得总统职位以后很快去世。至少可以这样说,泰勒的继任者菲尔莫尔对选择他自己的继 154

---

① 威廉·亨利·哈里森(William Henry Harrison,1773—1841),辉格党人,1841就任美国第9任总统。——中译注。

② 约翰·泰勒(John Tyler,1790—1862),辉格党人,1841—1845任美国第10任总统。——中译注。

③ 亨利·克莱(Henry Clay,1777—1852),是美国长达近半个世纪的政治领袖。克莱曾任美国众议院的议长、美国参议员和美国国务卿。他五次竞选总统失利。1844年,辉格党提名克莱参选。克莱以极小差距败于民主党候选人詹姆斯·波尔克(James K. Polk)。——中译注。

④ 詹姆斯·波尔克(James K. Polk,1795—1849)民主党人,1845—1849年任美国第11任总统。——中译注。

任者似乎无所作为。[①] 皮尔斯完全就是一个单任期的总统。[②] 布坎南从总统职位上退休,而对那些充满动荡的事件毫无影响,甚至他根本不试图去控制这些事情。[③] 林肯总统死于任上。共和党安德鲁·杰克逊政权,[④]根据事实证明是一个负向量;格兰特有在政治上值得被利用的名声,[⑤]但是他在1877年退休后,便不再有能力控制政党,正如若干年后他在谋求第三任期时的失败尝试所证明的那样。海斯没有被认真地考虑过担任第二个任期,也在决定其继任者方面没有广泛的回旋余地。[⑥] 加菲尔德总统死于任上,他的继任者阿瑟总统仅仅是个补缺者而已。克利夫兰曾三次提名,两次当选,但他事实上却在1896年被民主党代表大会所拒绝,该年布赖恩获得党代会提名。[⑦] 没有人会怀疑是克利夫兰导致了布赖恩的提名。哈里森在1892年被击败,他的失败也似乎终结了他在党内的影响。[⑧]

西奥多·罗斯福在总统领导地位的发展上起着相当可观的影响。在1900年当选副总统后,他为自己赢得了1904年的总统提名,并且在1908年提名塔夫脱(Taft)时有着话语权。尽管说西奥多·罗斯福完全主宰了塔夫脱的提名是不准确的,但不可否认的是,这里面一定有他的参与,而且事实上即使他离开了总统职位,仍是一个有影响力的政党领袖。关于西奥多·罗斯福在共和党中的权力的范围和限度还可以从以

155

---

① 米勒德·菲尔莫尔(Millard Fillmore,1800—1874),辉格党人,1850—1853年任美国第13任总统。——中译注。

② 弗兰克林·皮尔斯(Franklin Pierce,1804—1869),民主党人,1853—1857年任美国第14任总统。——中译注。

③ 詹姆斯·布坎南(James Buchanan,1791—1868),民主党人,美国第15任总统。——中译注。

④ 原文如此。——中译注。

⑤ 尤利塞斯·格兰特(Ulysses S. Grant ,1822—1885),1869—1877年就任美国第18任总统。——中译注。

⑥ 拉瑟福德·海斯(Rutherford B. Hayes,1822—1893),共和党人,1877—1881年就任美国第19任总统。——中译注。

⑦ 詹姆斯·加菲尔德和克利夫兰分别为美国第20、21、22任总统。——中译注。

⑧ 本杰明·哈里森(Benjamin Harrison,1833—1901),美国第23任总统。——中译注。

下事件中得到证实:1912 年他获得另一次提名努力的流产及他在 1916 年对提名休斯过程中的影响。因此西奥多·罗斯福证明了总统并非无足轻重,即使是在有关其继任者的提名上。

但是塔夫脱能够在 1912 年重新赢得提名,而这一提名是以政党的严重分裂和选举中的可耻失败为代价的。在 1912 年后,在共和党中并没有对塔夫脱缺乏权威有什么严重的质疑。伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在总统领导权潜力的挖掘上竭尽所能,但是他在 8 年任满退休后,却不愿意在 1920 年为考克斯(Cox)的提名出一点儿力。哈定(Harding)逝于任上,[1]柯立芝(Coolidge)在他第二个任期的大部分时间都躲在避风窖中,[2]而且比较明显地拒绝在胡佛(Hoover)竞争提名时施以援手。[3] 胡佛先生转而在 1932 年遭到了决定性的打击,致使他在共和党中的地位也被大大摧毁。讨论富兰克林·罗斯福(Franklin Roosevelt)的继任者为时尚早,但是我们必须讨论一下他史无前例的第三个任期:首先,它反映了重大的、尽管是暂时性的党内权力转移;其次,在故事的结尾我们不难发现罗斯福先生决定为自己谋求第三个任期,是因为他质疑自己支配继任者提名的权力。

因此除两个罗斯福以外,我们得出了压倒性结论,即自杰克逊时代以来,总统们并不能选择其继任者(也就是说,总统继任者的提名是由他们自己的政党作出的);事实上,在任总统在提名其继任者方面普遍是无足轻重的。按照美国政治既定传统,只允许在任总统通过阅读报纸来获知继承其领导政党的继任者的提名。然而,如果总统不能影响其继任者的提名,那么其他党魁也不太可能。在美国政治的这一焦点——总统宝座上——党的中央领导层缺乏首要的、必不可少的权力,即让政党领导

156

① 沃伦·G. 哈定(Warren G. Harding,1865—1923),共和党人,美国第 29 任总统。——中译注。

② 卡尔文·柯立芝(Calvin Coolidge,1872—1933),共和党人,美国第 30 任总统。——中译注。

③ 赫伯特·C. 胡佛(Herbert Hoover,1874—1964),共和党人,美国第 31 任总统。——中译注。

长存的力量。至于被击败的候选人,在多数情况下,他将在选举后的 24 小时内被本党所抛弃。

这只是对痛苦的、规律性发生的提名竞争的另一种表述。如果全国性党魁处于牢固地控制之下,争夺就不会免于现状。竞争广泛地展开。这一点被两届任期的传统所说明,而这是州和地方老板权力的根本性主张——即可以经常重新考虑总统的提名。这一传统反映了地方老板的无上地位,是他们要求政党全国领导的高度不稳定。在任的总统也许能使自己再一次获得提名,但除此之外,至少到 1940 年为止,没有其他任何有关提名的失效权。

这一事实也为州和地方老板的政治狂热所说明,正是依靠这种狂热,州和地方老板结成联盟以破坏主要候选人的提名。全国代表大会上使用的一系列精心计划的手段,就是为了保证直到最后一刻地方领导们拥有选择的自由以及谈判的权力。地方老板推举他们"最倾心"的候选人以此掌握住州代表团,并抑制主要候选人的积聚多数的选票。为了同样的目的,他们设法抓住"未经教导的"的代表团。他们长期以来靠集体投票法增强其权力——这可以使之投那些坚定的代表团的票,并且他们依然能够放大其讨价还价的权力,正如选举人团中的集体投票法一样——对全州范围内的总统选举人的选举中选票方面的规定。在民主党中,他们通过三分之二规则长期持有否决票,而这一规则使他们很容易"结伙"对付主要候选人。这一制度的实际结果就是 1844 年以来连续对相对无名的候选人的提名。这些不知名者转而成为伟大的总统的事实应归因于美国人民中丰富的人力资源,而不是归因于这一制度本身。这些政党所有者对提名伟大总统的兴趣要小于对保有其政党体制中个人位置的关心。

157

同样经常被提及的是华盛顿"帮"在全国党代表大会上扮演了相对较小的角色。比如说 1940 年 6 月 23 日的《纽约时报》的报道就这样断言共和党代表大会:"今天,出席共和党代表大会的国会党团作为一个单

位，在该党的全国大会上无足轻重，甚至事实上，与在国会中的实践相比，他们在全国大会上的地位要低得多。而国会中，他们不时联合持不同政见的民主党集团，从而使其获得了指挥的地位。”①事实上，对全国代表大会人员的调查可以发现，国会党团是如此彻底地陷入地方政客的沼泽之中，后者中大多数根本没有什么全国性声望。**全国代表大会是一片属于地方老板的区域**。**然而**这并不是事实的全部。

理论上说，全国代表大会是政党的最高统治团体。地方老板如果想这样做的话，可以创立一个拥有巨大权力的代表机构。为什么代表大会未能这样做？关于全国代表大会最关键的事实，不仅仅是地方老板控制了全国代表大会，而是地方老板根本就不打算或希望创立一个有效的全国性机构。甚至是政党的代表机构也没有能够积聚成居于州和地方老板之上的权力金字塔；根本就没有什么上层建筑。代表大会庞大而笨拙，因此不能处理事务，而且每四年只有四到五天的会期；此外，事实上它不是被设计用来统治政党的。党的最高统治体不仅是由地方寡头组成的，而且几乎可行的是其仅限于单一任务。为了履行这一职责，其**无限期地**休会。在四年的百分之一的近乎四分之一时间里，它仅仅是一个临时性的会议机构。在漫长的党代会休会期间，政党并无全国性统治者。天真的人有时会说起“改进”全国代表大会，却忘记了政党的所有者喜欢的正是政党目前的样子。在政党集权的道路上，全国代表大会上是能走的最小的一步，而不至于完全拒绝进行总统提名。②

158

政党的其他中央机构

尽管全国代表大会不是有效的管理党务的中央机构，但是如果可能

① 《纽约时报》1940 年 6 月 24 日。把这与 1940 年 11 月 17 日的声明相比，这一声明宣布国会中的共和党人将不听从威尔基(Willkie)先生的领导。

② 这暗示美国大党是州和地方老板基于有限目的形成的松散同盟。

存在其他中央机构的话，就更加微不足道了。党的中央执行机构是全国
159 委员会，它的主席是全国性政党的主要管理者。这里也许要关注一下一些关于全国委员会及其主席的事实。委员会理论上是由全国代表大会挑选产生的，但事实上党代会只是批准州代表团的选择而已。因此州和地方老板在稍作伪装的行动中任命了全国委员会委员。相应地，全国委员会主席在理论上由委员会选举产生。事实上，他是由总统候选人任命的，他总是候选人的个人代表，他几乎全部依赖于候选人以获得地位、影响和价值。即使是最伟大、最具影响力和最成功的委员会主席，如马克·汉纳（Mark Hanna）和詹姆斯·法利（James Farley），也居于其所服务的总统候选人的次要地位。

关于全国委员会及其主席并非实权的另一证明也许从这些职位上人员的不固定可见一斑。全国委员会的主席通常无法继续留任，如果他的总统候选人没有当选，而且几乎从未比总统候选人在位更久。根据塞特（Sait）教授的计算，1904 年以来，每届主席的平均任期大约为 2 年。[①]直到 1936 年后期，共和党委员会主席汉密尔顿获得了薪水，而此前，这一职位似乎都是无偿的。委员会总体人员流失过大，以至于无法传递权力，因为这里的权力意味着长期任职的权力。关于全国委员会并不是政党运转的中央首脑的进一步证据，也许可以从它很少开会的事实中发现。在全国代表大会召开之前，委员会被多次召集起来开会，大多是为了通过例行事项，一旦全国代表大会通过选举主席的动议，那么通常它
160 的全部工作也就完成了。直到最近，委员会在大选间歇期也未能维持一个永久的总部。就全国委员会而言，政党在选举之后便迅速退役，了无生气，直到三年多以后下一个大选年的一二月份才恢复生机。作为主要的政党管理者，委员会主席也许会寻求调和州组织中的派别，并尽力复

---

① 见塞特（E. M. Sait）《美国政党和选举》（修订版）（*American Parties and Elections*）（纽约：阿普尔顿世纪出版社，1939 年），第 376 ~ 377 页。

兴虚弱的地方组织,但是他并无凌驾其上的权力。[①]

对于全国委员会的权力,塞奥特(J. T. Salter)似乎持有截然不同的观点。他认为:“全国委员会,像美国参议院,由这个国家最有权力的政治家或他们的代表组成。这个委员会处于政党结构的顶点,它是如此拥有权势,以至被称为‘总统制造者’。”然而这并不是委员会本身,而仅仅是那些拥有权力或代表着有权要人的委员而已。在全国委员会上拥有代表的州和地方老板确实进行了总统提名,但是他们是通过全国代表大会完成这项操作的。至于全国委员会,政党的老板们几乎弃之不用。事实上,每个老板都希望保持其独立性和自主权。他们并不想创造一个全国性政党组织,因为在这样的组织中,多数老板可能会约束和限制其余的老板。因此就像全国代表大会一样,全国委员会很少开会也无所作为。[②]

关于这一点,参众两院的竞选委员会无须再说了。这些委员们为两院候选人提供服务,但他们对候选人的选择毫无发言权,也没有控制后 161 者的权力。例如,民主党参众两院竞选委员会没有参加罗斯福 1938 年的“肃清运动”,这一近年来最重大的党内斗争。[③] 在若干年前一次臭名昭著的实例中,共和党参议院竞选委员会未能成功击败诺里斯(Norris)参议员在内布拉斯加州预选的再次提名。通常而言,政党的两个国会竞选委员会仅仅承担着竞选基金的分配、新闻稿的发布和发言人部门的运转,但都故意避免介入党内的斗争。事实上,党的中央机构是异常软弱和不连续的。它们是兼职的服务代理机构,它们也许可以培养、建议和鼓励地方政党机器,但是它们很少被用作执行中央关于公共事务方面的

---

① 注意,如 1938 年法利(Farley)先生并不成功的解决宾夕法尼亚州民主党内部冲突的努力。

② 塞奥特(J. T. Salter)《老板法则》(*Boss Rule*),(纽约:麦格劳希尔图书公司,1935 年),第 5 页。

③ 罗斯福“新政”开始后,美国国会中一部分保守的民主党议员反对新政,并在 1937 年罗斯福改组最高法院后公开地和保守的共和党议员结成联盟,一起阻挠新政法案在国会的通过。罗斯福在 1938 年的国会预选中对这些人进行“肃清运动”。——中译注。

政策。[1] 政党中央机构的状态反映了地方老板的权力。事实上，旨在使政党权力集中于总统领导之下的机构尚未建立。在整个党中央机构中，只有全国委员会主席可以被描述成为总统的代理人。

经常被提及的是，美国政党从未发展出一个全国性老板。梅里亚姆(Merriam)和戈斯奈尔(Gosnell)评论了这一事实，他们写道："大权握于小团体手中……但是这些权力并不近乎老板们的特有权力，它们并没有技术上的可比性。许多领袖都是本州的老板，但是他们不能像对地方的控制一样，形成全国范围的联合。"[2]

162

为什么党魁不能使自己成为全国范围的老板？在回答这一问题之前，必须先对问题本身加以定义。如果"老板"一词意味着**一个非正式的、行使着不负责任的权力，并主要从政府的各个层次上榨取政治恩赐和其他私人目的领袖**，那么对于努力建立一个全国范围老板体制的失败主要有三种解释：首先，政党集权趋势聚焦于总统。只要有建立有效的中央领导的趋势，通常就会通过总统职位表现出来，但是根据定义，总统永远不会成为全国性老板，因为总统是正式的、负责任的领袖。其次，掌管一个重要的、权力可能集中的全国性政党机构的全国委员会主席，与总统的代理人几无差别。这代人中唯一的、最卓越的、最有影响的、最有可能成为全国政党老板的政党主席，近期退出了全国政治舞台，这一事实明白地说明，他并不是政党的主人。事实上，法利先生仅仅是在代表罗斯福先生讲话时才是强大有力的。再次，由于地方老板的存在，永远也不会出现全国性老板。地方老板拥有全部的、反对全国性老板崛起的理由。全国性老板无疑会对地方政党机器提出大量要求，但却无法给予后者所没有的东西。为什么地方老板要容忍危及自身特权的全国性对

---

① 分权与集权政党的区别也许可以从以下事实中发现，在英国政党体制中，地方组织是一个毫无权力、只能工作的代理机构，而在美国，这类毫无权力的代理机构处于政党组织金字塔的顶端。

② 梅里亚姆(Merriam)和戈斯奈尔(Gosnell)，引前书第2章第3节第171页。

手的存在?

此外,地方老板拥有有效的、成库的武器以打击任何可能的全国性 163 老板。他们以混合全国、州和地方政治为生,因此与全国性政党相比,他们对后者的依赖要远小于后者对他们的依赖。老板主义(Bossism)的全部逻辑就是地方性。所有限制坦慕尼派进入曼哈顿岛的力量累积起来,有效地击败了所有融合上千地方机器并置于同一全国老板领导的全国性机器之下的努力。事实上,说起全国性老板其实是对老板主义的误读。老板主义从来不能成为美国政党集权的载体,就好像曾经要用封建主义来集中政府一样。强大的全国性政党领导的前途不在于对地方老板的依赖,而在于对总统的依赖,但是如果总统一旦成为一个纪律严明的政党有效的领导者,那么老板们就会全部消失。老板们,如同封建领主一样,不能忍受中央集权。

就美国政党而言,要说政党权力是金字塔形的是不合适的,相反,党内权力分布的几何图案是一个切去顶端的金字塔。党内权力的积聚在州和地方老板和机器的层面上戛然而止;老板们在党内没有上级。区分金字塔上下权力的分界线,在州和地方机器层面被明显地划出。分界线以下的权力是真实的。分界线以上,则是透明如丝的政党幽灵。

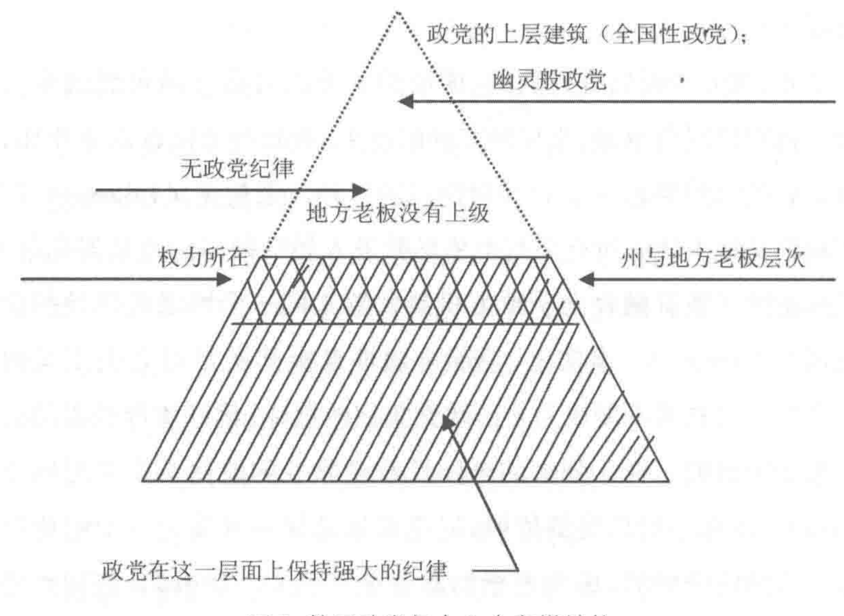


图8：美国政党权力之金字塔结构

最后，在冒险去证明那些显而易见的东西时，我们必须提及那些曾经做出的关于美国政党体制本质的一次最伟大的实验。这就是如今广164 为称颂的罗斯福总统在1938年对民主党内某些持异议的国会领导们的"肃清"运动，这些人在前文所说的国会会议中反对总统的立法计划。实验的具体细节不再赘述了。在赢得一系列压倒性胜利之后，民主党在1938年夏天严重分裂了，国会党团中很重要的一部分人反对罗斯福先生的领导。经过长时间的犹豫以后，总统和他的支持者们决定呼吁全党去粉碎某些参议员和一个众议员在民主党初选中的再次提名。这一努力165 绝非罗斯福先生一个纯粹的政策主张。竭尽所能通过确保支持当局的候选人得到提名，以此来击败那些受到当局打击的参议员，而那些支持当局的候选人接下来也会受到当局的支持。乍看起来，这一实验的结果似乎完全支持这一理论——即政党是如此的分散，即使是总统也不能成功地干预州和地方预选。除了一个例外（纽约的奥康纳先生，他来自罗斯福和法利先生的家乡），所有被罗斯福反对的人都得到了再次提名。

事实上,1938 年"肃清"的结果与其看起来相比,其决定性意义要弱得多,并且支持了这样一种理论——即党内的中央地方关系处于一种变迁状态。

试图去惩戒参议员本身就是件非常有趣的事。与早期的总统呼吁击败那些反叛的国会党团领袖不同,1938 年的"肃清"是十分严肃的,尽管它可能做得更为系统。尽管行动没有达到多数的直接目的,但是在政治家中仍然存在一些可敬的专家观点,认为这一行动并不必然完全失败,即便是在达成其主要目标上。如果当局能够早点竭尽所能、努力建立竞争性组织和竞争性候选人,那么这些反叛的参议员可能早已失去席位。无论如何,事实上所有的努力也许都是有预见性的,因为这项任务不可能完成,除非达成它的愿望明确存在。

另一方面,那些在 1938 年被反对再次提名的参议员并没能利用他们的胜利获得真正的奖品——民主党的控制权。他们重返参议院,但却无法进入党内统治集团,完全不能阻止两年后打破先例的"挑选罗斯福运动"(draft Roosevelt)。从 1949 年的角度来看,1938 年的"肃清"似乎并没有失败。遭到罗斯福打击的参议员们既没有控制民主党,也没有脱逃至共和党。最后,在 1940 年,民主党普通党员自发了一场肃清活动以打击三位最强的政府批评者的再次提名——参议员霍尔特(Holt)、伯克(Burke)和金(King)——尽管看起来并非是当局直接发起了这场运动。 166

鉴于后续发生的事件,很难说总统作为政党领袖去惩戒拒不服从的本党议员是一件过于危险而不应被复制的事情。1939—1940 年的国际危机给民主党的内部过程造成重大的、不可估量的影响,但是实事求是地讲,1938 年的斗争也给罗斯福先生以可资利用的形势。此外,由于各州情况迥异,也许人们会问罗斯福先生是否真的希望打击那些"被肃清"的参议员;他似乎更愿意关注长期的结果。因而在马里兰、北卡罗来纳和乔治亚州,以至于民主党初选机构给一位深深嵌入政党组织的参议员的再次提名强加了极端的障碍。然而收获极大。如果总统能够使政党

的背叛者在国会中陷入危险，那么党内的权力中心将重返首都，美国政府的本质将会改变。如此不断更新的党内斗争，至今尚未能看到结果。

全国性政党领导与地方机器之间斗争的迹象随处可见。1939 年《哈
167 奇法》(Hatch Act)[①]是由那些反对政党集权的地方老板的国会代理人以总统领导权的名义发起的一次突然袭击。这一法令没有达到其预期效果，因为它是建立在对政党集权本质的错误估计上的。全国性政党领导不是由政治任命权的交易产生的，而是通过对公共事务的开发与利用。在签署《哈奇法》时，罗斯福先生证明他比该法的策划人加纳先生(Garner)更懂政治。一年以后，罗斯福先生显示了他对民主党全国代表大会拥有令人惊叹的控制，而加纳先生则永远地离开了全国性政治舞台。

在 1938 年国会预选战时，一位敏锐的政治分析家撰文认为党内的权力天平已经倾斜，因为联邦的任命权已经重于州和地方的任命权。[②]然而，这种概括似乎是基于对全国性领导来源和任命权体制本质的误读。一个强有力的全国性政党领导并不仅仅是一个被放大了的消费了大量政治分赃的地方机器。那些发明了 1939 年《哈奇法》以报复 1938 年肃清运动的国会政客是在跟自己过不去，因为正是地方机器通过从全国性政府中榨取政治恩赐来强化他们自己。当整个故事讲完，我们也许会发现这些反对罗斯福先生的国会的人试图去起草一个总统将会被迫去否决的法案，又或许他们只是被罗斯福先生超级老板的宣传形象所迷惑了。若干年以前，非常流行把法利先生描绘成一个新的全国性坦慕尼
168 派的建筑师，它建立在一个拥有真正可怕比例任命权的建筑之上。但事实粉碎了这些无稽之谈。从来没有分裂的全国性机器可以依靠分赃体

① 又称《防止有害性的政治活动法》，这一法案禁止常任联邦公务员参与党派政治活动。——中译注。

② 乔纳森·米歇尔(Jonathan Mitchell)，第 95 期《新共和》(*New Republic*)(1938 年 6 月 29 日)，第 202 ~ 204 页。见荷林(Herring)前书(第四章第 2 节)第 223 ~ 224 页中关于《哈奇法》的讨论。

制结合在一起。在罗斯福首届政府的早些时期,前所未有的联邦任命权被源源不断地输入地方民主党机器并强化了地方机器,而非全国型政党组织。法利先生现在何处?全国性任命组织脱离地方机器存在的证据又是什么?在《哈奇法》的打击下,建立全国范围的超级坦慕尼派只是一个神话。事实是任命权有利于地方老板,并且是全国性政党领导的负担。[①]

另一方面,近年来极度发展的联邦检察机关对不支付所得税的指控也许可以成为一种破坏地方老板的有效手段,正如亨利二世折腾封建领主一样。所得税诉讼是联邦法院诉讼程序,这一程序由地方政客手不能及的联邦机关发起。在这一过程中,地方老板及其盟友可能被迫公开其金融交易的致命细节,而这一曝光则使之面临联邦刑法处罚的危险。作为这一司法程序的结果,近年来,那些被移交联邦监狱的声名狼藉的地方政客似乎说明了党的中央与地方斗争的新因素被揭示了出来。[②] 此外,大量的新的联邦—州—地方的财政和行政关系的增长一定会延伸到全国行政机关的权力范围,全国行政机关一定会调查、审计、审查地方老板的活动范围,同时伴随这一发展,管理官员的联邦刑法的活动范围也随之扩大,从而侵入地方老板的固守领域。[③] 169

---

① 塞特(引上述书,第 17 节)第 436 页后,对这一情形持反对态度,指出:"一些类似联邦机器的事物正在发展。"

② 1939 年 5 月,对堪萨斯市长期的老板汤姆·彭德加斯特(Tom Pendergast)成功的起诉和关押,仅仅是这一系列活动中最具戏剧性的一件。

③ 见贝特思(P. V. Betters)、威廉斯(J. K. Williams)和里德(S. L. Reeder)《近期联邦—城市关系》(*Recent Federal - City Relations*)(华盛顿:美国市长会议,1936 年)。

170 # 第七章　地方老板:政客对公众

每个大党都急切地需要一个田间组织存在于他的选民之中。也就是说,除了中央组织以外,还必须存在**地方**组织;政党必须付诸系统的努力以实地接触人民。假如选民众多,且广泛分布在广袤的区域中,那么一个只有中央组织的政党相对来说是毫无效果的,因为大量的选举人只能通过当面的游说才能接近,以上观点充分地证明了它已经成为一种平常的应用政治。这样组织起来的能够与十多万个选区的选民保持联系的政党,因此拥有了凌驾于那些仅仅依赖一般性呼吁的竞争者之上的高不可攀的有利条件。19 世纪选民扩张的最显著的结果就是地方政党组织竞争的高度激烈化,直到现在政党的田间组织几乎已经覆盖了整个国家。然而不可避免的是,政党组织扩张至地方,产生了中央领导与地方组织的权力关系问题。于是在英国和美国,选举权的扩张导致了党的中央与地方组织之间的斗争。①

171　广泛地说,在地方政党组织和中央政党机器之间,有三种可能的权

---

① 对于英国党内斗争最好的描述在罗威尔(A. L. Lowell)的《英国政府》(*The Government of England*)(再版本,纽约:麦克米兰出版公司,1912 年)卷 1,第 29 ~ 30 章。

力关系模式:第一种是寡头集中制,在这一体制中,地方组织被剥夺所有权力而沦为中央政党的服务机构。这就是英国体制;第二种是民主制,在这一体制中,地方组织在政党会议中广泛代表参与政党决议,行使权力为本党服务。这**似乎**是美国政党的形象。不幸的是,美国党内民主过程主要是理论上的,而实际结果并不重要;第三种是地方组织可以从本党中**攫取**权力,并运用这些权力服务于自己的目的,同时拒绝承认任何上级政党权力的存在。这就是事实上的美国政党体制。

在普通人的语汇中,美国地方政党组织的头领被认为是"老板"。"老板"一词意味着权力。[①] 政治语言的一般用法证明,通过感觉就可以认识到政治本质的平常人已经牢牢地把握了政党组织的含义,而这些远超过了他们那些饱读诗书的前辈的认识水平。实质上,地方政党机器是权力所在。地方老板的首要标志就是他拥有权力,因此必须用权力阐释他们。正如一位能干的分析家在评论泽西市[②]弗兰克·黑格(Frank Hague)的政党机器时所说:"在哈德逊县(Hudson County)的人民看来,统治权归于市长。"[③]"没有一种观察到的社会组织能比高度武装起来的机器纪律更为严明。"[④]托马斯·科利尔·帕拉特(Tomas Collier Platt),美国最有能力的老板之一,并因此明白自己在说什么的人,在他的《自传》中宣称:"我一直认为政治组织应该像陆军和海军一样纪律严明"[⑤]。这些在全国层次上看似不能保持一致的美国政党却在州和地方一级纪

① 这里所用的"老板"一词总是和"机器"一词一起使用,即在一些场合,一人领导一个地方组织;而在另一些场合,则是一群人领导一个地方组织。地方政党组织的明显标志不在于其领导是单数还是多数。

② 隶属于新泽西州,该县历史上以种族灭绝和奴役著名,该县泽西市市长弗兰克·黑格(Mayor Frank Hague)曾经说过"我就是法律"(Listen, here is the law! I am the law!)而臭名昭著。——中译注。

③ 麦肯(D. D. McKean)《老板,行动中的黑格机器》(*The Boss, the Hague Machine in Action*),(波士顿:霍顿米夫林出版公司,1940年),第61页。见224页关于黑格市长"我就是法律"的著名评论。

④ 梅里亚姆(Merriam)和戈斯奈尔(Gosnell),引前书第2章第3节,第174页。

⑤ 转引自奥迪加(Odegard)和赫姆斯(Helms),引前书第6章第1节,第417页。

律严明。这就是美国大党是分权的这一观点的含义。老板权力的本质和来源是这一章的主题。

不负责任的权力

172　地方老板之所以突出不仅仅因为他拥有权力这一事实,更在于其拥有权力而不需要负责。老板主义意味着特殊的党内权力分配模式;**权力在政党金字塔的下部**。然而权力与适当的责任相连是一回事,不负责任的权力则是另一回事。美国地方老板的不平常之处在于其能成功地使用不对任何人负责的权力。而地方机器可能要向上级党组织负责,或向地方政党的普通党员负责。由于地方老板在党内不承认任何上级,因此他一定拒绝履行其对党的中央领袖之责任。每天的政治事实都证明了,地方党魁能够有效地拒绝履行其对上级的责任;他是事实上的政党巨头,他不听命于任何其他政党权威。因此第一类责任并不存在。借口向地方"党员"效忠而拒绝向上级履行责任是地方老板的典型特征。这种责任**看似是民主的**,地方老板以地方自治的名义抵制中央党魁的主张。因而那种关于地方机器已经找到了免除其向全国政党负责的理论表面上看似是合理的。

173　所有熟悉美国老板地位的人都不会质疑前文观点的真实性。休伊·朗(Huey Long)、彭罗斯(Penrose)、黑格(Hague)、罗拉贝克(Roraback)、麦库尼(McCooney)、帕拉特(T. C. Platt)、特威德(Tweed)、查尔斯·墨菲(Charles F. Murphy)、克罗克(Croker)、瓦雷家族(the Vares),以及大量拥有同等权力的政党巨头过去不会、现在也不会屈从于体制中的任何人。一位专家这样说:"全国性领袖……几乎没有什么手

段来约束这些城市老板。"[1]政党体制中地方老板的地位还可以从其能反对全国政党领袖而不受处罚的事实中得到证明。因此罗斯福政府不能约束休伊·朗积极而富有侵略性的反叛。事实上,坦慕尼派就是与民主党中央机构不和的典型。如果一个州老板,在全国委员会中有代表、控制着一两个美国参议员、在众议院中有自己的代表团、并在全国党代会上有大量代表,那么他在党内将无所畏惧。事实上,全国性领袖需要地方老板的程度远甚于后者对他的需要。

地方为谁而自治?

174 如果在实践中,地方老板把自己的行动仅仅局限在地方事务中,那么已经讨论的关于地方老板拒绝履行其对中央党魁的责任则更有说服力。不幸的是,这并非事实。地方老板首先是一个极有才能的多面手,在全国、州和地方政治联合以谋取自身利益的过程中,扮演着十分复杂的角色。在处理地方事务中的地方自治是一回事,在处理全国性事务中的地方自治显然是另一回事。其次,反映在地方老板行为中的地方自治徒有其表。他是自封的社区代表,他对社区所负的责任是理论上的而非实质上的。老板们一点儿也不像地方选出来的代表。地方政党是老板的俘虏;在现实中,地方老板对地方政党所负的责任并不多于其对中央政党组织所负的责任。把美国大党的权力分散与地方自治视为一体绝对是一种混淆,是对地方老板为攫取珍贵的特权和优待而作出的表面辩解的容忍。地方老板已经能够以极不真实的地方政党责任的名义,摧毁其对中央政党组织的责任。

再次,地方老板也许会被依法追究其所行使权力的责任。但不幸的

---

① 戈斯奈尔(H. F. Gosnell)《机器政治:芝加哥模式》(*Machine Politics: Chicago Model*)(芝加哥:芝加哥大学出版社,1937 年),第 7 页。

是，地方老板的法律责任同样是虚构的。法律知道政府官员的责任，但是这些老板小心翼翼地保持着其非官方的地位。他可以获得官职，但是他避免成为官员，以免承担法定的、与实际权力相当的责任。事实上，没
175 有一个职位能与地方老板实际行使的权力相比；他行使着超越其所有公共责任范围以外的权力。通常，他通过那些承担危险和服从刑罚的公职人员来开展活动；也就是说，他可以匿名地通过为自己行为负责的公职人员采取行动。众多的官员替罪羊是机器政治的要素之一。由于共谋是在法庭上最难证明的罪行之一，因此这些非官方的主人不为其官方代理人的行为承担法律责任就成为了可能。结果是，地方老板不对任何人负责。他不对中央政党领袖负责，不对地方政党负责，也不对法律负责。无论黑格市长是否作出过“我就是法律”的著名声明，许多美国政党老板可能已经如实地兑现了这一声明。对政府的控制，如果已经延伸到法院、检察院、警察局，那该是多么美妙的事情啊。这就要求联邦法院在一系列的司法行动之后，继续采取延伸行动，在泽西市建立起初步的公民自由。甚至是立法机关的调查也无法迫使黑格的政党机器暴露其运转过程。[①] 如果休伊·朗足够长寿去执行他的计划，他也许向美国的公众证明了其毋庸置疑的权力，这些权力来自于其将独立的美国州牢牢控制在地方政党老板的手中，他大胆放肆、冷酷无情直至权力的边界。

行政的无责任性

176 除了向地方政党、中央政党和法律负责之外，老板的官方代理机构也许会被要求在行政管理上负责。有效的行政集权系统或依靠大量行政机关的、利于行政稽查员的中央行政监督或许能够加强政府的行政控制，以至于地方老板的官方代理机构也能对公共权力有效负责。有效的

① “立法机关的调查权……被法院所撕裂。”麦肯(McKean)，引前书，第三节，第66页。

行政责任可能是地方老板的致命障碍。然而在这方面,老板充分利用了美国政府惊人的行政分散。广泛应用的、在州和地方政府选举并不对任何行政上级负责的行政官员,以及把州法律的实施下放给地方选举出来的、并不对州行政机关负责的官员(加之司法行政的分散性),所有这些做法都给地方政客有利可图的行政失当创造了大量机会。一个能够操纵地方选举的地方政党机器在州法律的实施过程中享用着大量的权力,却极少为州权所干涉。这种类型的行政组织,最完美地适应了老板们的手段,**因为老板们就是以糟糕的行政为生的**。

老板获益于政府有效行政控制的普遍性缺位。很久以前他就发现几乎公共事务的每一个阶段都能为控制政府的集团获取利益,假如政府的行政管理足够糟糕的话。这种几乎对每一个行政过程都加以利用来谋求利益的技能和创造力是非凡的。警察、公共合同、征税、采购、公共资金监管、司法行政、犯罪活动控制、酒水运输管理、经销权、许可证、特权的批准、救济分配、公职任命等,都被用来为老板及其党羽获取非法收入。每一次对地方机器腐败活动展开的立法调查,都揭示了一批新的地方政客得以中饱私囊的剥削活动。如果行政管理糟糕透顶、毫无正义的话,难以想象哪种政府活动会不因这一目的而被利用。[①] 在美国政府中,差不多有上千种贪污的手段,其中有合法的、也有非法的。

177

美国地方政府的特殊特征,以及那些没有行政上级的地方代理机构为州政策的管理作出的特别安排,再加上独立权威的多样性及政府普遍的无领导性,所有这一切都为那些对糟糕的行政感兴趣的地方老板的资源掠夺的手段的发展提供了几乎不受约束的机会。反过来,所有通过简化、统一控制、确定职责,或者通过审计、检查、报告等提供有效的中央监

① 《机器政治:芝加哥模式》(芝加哥大学出版社,1937 年),第 6 章"让政治付出代价"(make politics pay),梅里亚姆(Merriam)和戈斯奈尔(Gosnell),引前书第 2 章第 3 节,第 9 ~ 12 章,现有的对普通读者而言最容易理解的对分赃制度的说明。

督以改善公共行政的手段,都对地方老板的生存构成了巨大的威胁。而且,促进公共行政发展的运动是当代公共生活的最强音:程序的发明尤其有效,凭借这些程序可以超越由联邦体制和传统的地方自治体制建立起来的传统宪法障碍。创造一个各级美国政府行政联盟的趋势,是吞噬地方老板赖以生存的整个地方政治体制的征兆。

全国、州和地方政治的结合

178 整个问题都被以下的事实大大搞乱了:老板常常被他自己的评价所接受。老板为自己存在的辩解就是投身地方和地方自治的原则。地方政客对这一理论的成功利用,遮蔽了问题本身,并混淆了对体制的批判。地方自治的正当性仅能由全国性和地方性事务的分离来证明。如果地方老板真的对地方自治感兴趣,那么他将小心翼翼地避免参与全国性政治。这一主题已经由对全国和地方政治分离问题的检验所说明。这一主题一旦被研究,人们就会发现,**地方老板全靠全国、州和地方政治的永久结合**。他活跃于美国各级政府。结果他能够以地方利益反对全国性利益,从而满足其私利,但他也同样反对地方自治,就如同他反对政党集权一样。老板的活动源自其地方基础并维持着地方的政治垄断、对抗来自各方的挑战。他嫁给了地方,但仅仅在这一含义上,就如同狗依附着主人。作为地方机器的主人,他也是全国性政党的部分主人和州党的所有人之一。

即使是对典型政党老板活动的粗略观察就可以发现,他们在美国政府的各个层次上参与政治活动。因此弗兰克·黑格(Frank Hague)不仅仅是泽西市的老板,也是哈德逊县(Hudson County)的老板,此外他还统治着州的民主党。事实上,他对该州政府的控制是他有能力在面对打击时维持本组织方面极为重要的因素。最后,他是民主党全国委员会的副主席,他总是在全国党代会上拥有代表团,并在国会中拥有自己的代表。

黑格无疑是民主党中必须予以安抚的人之一。此外,他参与州和全国政治的目的是在榨取地方油水之后,再榨取非常大量的政治恩赐。因此仅仅把黑格看作地方老板则完全是对其身份的误解。[①] 康涅狄格州的亨利·罗拉贝克(J. Henry Roraback)几乎拥有等同的多方利益。他不仅在州政府层面维持其独裁,他也是共和党全国委员会委员,控制着全国党代会中康涅狄格代表团并主宰着国会中康涅狄格的代表。休伊·朗(Huey Long)通过上下扩张势力,使自己成为了路易斯安纳州的主人。一方面他使自己成为美国参议员,强有力地侵入全国政治。另一方面,他通过其对州立法机关的控制,扼住了城市政府的喉咙,正如其在新奥尔良市所为的那样。

179 彭罗斯(Penrose),作为宾夕法尼亚州的老板和美国参议院的成员,在全国乃至州和地方政治中都大权在握。他或许比任何人都更好地说明了地方老板是如何以全国、州和地方政治合并为生的。费城的瓦雷家族(the Vares)抵抗了彭罗斯所有摧毁或吸收他们组织的努力,但他们也参与了各个层面的政治。[②] 罗伊·皮尔(Roy V. Peel)指出,布鲁克林区的约翰·麦库尼(John H. McCooney)同时掌握着大量正式和非正式的政党部门。他是州党、市党、县党、区党领袖和选区主席,是全国、州、市、县委员会和执行委员会、区委员会、选区委员会委员,是全国、州、市、县、区、选区会议委员。[③] 这些行为的排列如实地说明了老板们利用他们的地位参与了政府各个层面上的政治活动。

180 地方老板忙碌于美国政府所有层面的政治活动是他的权力和长寿的基石。他像猫一样有九条命。如果地方老板偶然不幸失去了地方选

① 见麦肯(D. D. McKean)前书第4~5章。

② 见戈斯奈尔(H. F. Gosnell)《帕拉特老板和他的纽约机器》(*Boss Platt and His New Machine*)(芝加哥:芝加哥大学出版社,1924年)第9章中对于这位著名的老板在全国、州和地方政治中有利可图的参与的描述。

③ 皮尔(Peel),前书第4章第12节,第66页。

举并从而丧失了地方任命权,那么他也不会被迫下台,因为他依然能够从灾难中挽救出他的州和全国任命权,并且只要他能够保持对地方政党机器的控制,他就能保留这些任命权。同样,如果他由于什么原因被剥夺了全国性任命权,他依然可以依靠州和地方资源进行紧急配给。正是基于这样的原因,可以说地方老板只要赢得政党初选,那么他就能够承担一次选举的失利。也就是说,地方老板必须赢得政党初选以保持对地方政党组织的拥有。但是如果他对所有政府层面的地方政党的控制遭遇一系列的灾难,那么他将被逐出政治舞台。这种易变的结果是,地方老板讨价还价的能力是巨大的。只要他控制着其政党在地方唯一的组织,全国性政党就必须与他打交道;另一方面,他却不必同全国性政党打交道。他在州政治中也具有同等有利的谈判地位。在地方政治中,他处于绝好的地位,仅仅是地方性的打击无法摧毁他。他能做地方反叛领袖都不能做的事情,因为他可以等待时机。坦慕尼派近年来的极端困境与其具体的境况——它在政府各个层面上同时遭遇挫折——有关。

181 事实上,以摧毁地方老板为己任的多种努力的致命缺点在于这完全是一种其敌手已经阐述过的——**认为地方老板仅仅关注地方政治**——奇怪的幻想。他们因此仅组织地方的反抗活动以反对地方老板。美国改革史已经上百次地证明,击败地方老板比摧毁他们要容易些。地方老板被一次又一次地赶出市政厅,但是当他回来时,却比以往更有权势。由于对政党组织中的老板战略地位的错误认识,改革被误导了。由于误解了老板的地位和角色,以及没能理解政党集权的意义,地方的反叛者们联合全国性政党领袖一起来反抗地方老板的行动损失惨重。只有当地方老板的敌对力量与中央政党合作之后,他们才能有望永久地推翻地方老板。如果不能理解地方政党组织对中央党魁的国家责任,那么就不可能采取有效的手段反对地方机器。由于这一原因,可以说老板主义主要是一个智力问题,而非改革家们所设想的道德问题。

全国政治与地方政治的分离

182

在全国与地方政治分离的传统方案中,所有让老板主义讨论陷入困惑的原因都得到了很好的解释。政论家很久以前就发现在一场市长选举中存在不和谐的情况,因为候选人恰好属于一个鼓吹高额保护性关税的政党,但是贯穿这一主题的整个讨论的假设却是全国性政党不但是地方选举的冒犯者,而且全国性政党基于全国性政党领导的利益而干涉地方政治也损害了地方选举。因此查尔斯·埃文斯·休斯(Charles Evans Hughes)在1910年撰写了《民主政府进步的条件》(*The Condition of Progress in Democratic Government*),他指出进步的条件之一就是"……限制全国性政党在城市官员选举中的影响……毫无疑问,伴随着全国性政党忠诚者的分分合合,全国性政党对城市事务的侵入对一些事情——即最大的浪费,最不可宽赦的无能,最腐败的市政公司代理机构——负有责任"①。我们想象不出还有什么比这个更大的误解了。全国、州和地方政治的合并是地方老板的事业,没有各个层次的政治融合,他就难以为生。全国政治和地方政治的分离只能随着地方老板体制的毁灭而发生。换句话说,全国政治和地方政治的分离只是政党集权的续发结果。我们需要的并不是不太活跃和缺乏影响力的全国性政党组织,而是更有权势的能够拒绝地方老板获取全国政治恩赐的全国性政党。事实上,无论是全国性政党还是地方都是地方老板的受害者,而且都会从地方老板的毁灭中获益。在美国恢复真正的地方自治最重要的一步,也许就是地方老板的毁灭和接踵而来的地方与全国政治的断裂。换一种说法,复兴地方自治最重要的事情就是政党集权。伴随着老板体制的毁灭,依赖于老板而生的全国和地方政治的致命联系将会崩塌。可以预料的是,从此以后,

① (纽黑文:耶鲁大学出版社,1910年),第111~112页。

市政选举将仅仅被允许作为纯粹地方事务而存在。只有老板会从全国性与地方性政治的合并中获益,也只有老板对维持这种联系感兴趣。

不守信用的党派性

183 我们已经说过,老板不会被地方选举的失败所毁灭。事实上,竞争性大党中的地方机器的对抗绝不总是真实的。当特权遭受公众抨击的时候,作为一个阶级的职业政客们发扬了非凡的团结精神。敌对两党的老板们还经常会互相施以援手。越是政党力量悬殊的地方,地方老板合作的趋势就越强。如果一个政党处于压倒一切的强势地位,而另一政党则相对较弱,那么强党吞并弱党的诱惑确实是很大的。这类的两党安排比人们通常认为的要普遍得多。

麦肯(McKean)在谈及新泽西州哈德逊县的政治环境时说:"那里的共和党只是黑格组织的一翼。"至于新泽西州的政治,该作者指出黑格"能够通过少数(共和)党来统治该州",而且"新泽西州的两党制可以说……被架空了"[①]。充分的证据支持了以下的结论:马克斯·莱斯利(Max Leslie)的共和党机器同时控制了匹兹堡的部分民主党组织,康涅狄格州的罗拉贝克(Roraback)机器在1930年以前控制着该州部分民主党机器,康涅狄格州沃特伯里市的赫兹(Hayes)民主党机器在最近的时间内能够控制该市的共和党组织。同样,费城的瓦雷家族(Vares)似乎控制着一个被俘获的民主党机器多年。戈斯奈尔(Gosnell)在他的关于帕拉特机器的讨论中描述了最声名狼藉的一个联盟:纽约的帕拉特—克罗克的两党互谅联盟。[②] 经西奥多·罗斯福指控,相似的互谅联盟也在纽约州的共和党老板威廉·巴恩斯(William Barnes)和1914年坦慕尼派

---

① 《民主政府进步的条件》(耶鲁大学出版社,1910年)(第3节)第68、84、90页。

② 同上,第231页及往后。

领袖墨菲(F. Murphy)之间出现,这一指控引起了一场著名的官司。[1] 类似的两党联盟的例子也许会无尽增加。

对于处于支配地位的地方机器来说,和反对党的个别党员打交道是相对容易的,只要给他们一"块"政治恩赐,以换取后者超越政党阵线的合作就可以了。这些被俘获的反对党对强大的地方老板的发展做出了巨大的贡献。由于两党的谅解和约定,占有支配地位的地方政党老板可以确保自己不在选举中被击败;该地区的人民则被剥夺了所有真正的选择余地。在以向地方政党负责的名义拒绝对中央政党负责以后,地方老板又通过建立两党机器同时背叛了中央与地方政党。用这种方法,反抗地方老板的最后一条道路也给封死了。因此,在许多方面两党合作是老板体制的最终果实。 184

作为所有者的老板

地方老板的行为,与其说是负责任的地方政党管理者,倒更符合政党所有者的模式。如果老板成为了一个政府部门所有者的话,那么他的行为一定是让人不快的。于是他便趋向于模糊政党资金与其私人资金的区别,或公共财产与其私人财产之间的区别。换句话说,如果把政府理论完全颠倒过来,统治地方的权力会无条件地、永久地听凭一个个体随意使用,而这一个体的行为和一个根基深厚的地方老板并无二致。所有这些仅仅是为了说明,从各种层面上来说,地方老板都是不负责任的。 185

作为封建现象的政治老板

如果老板概念与所有权相匹配,它可能与封建思想更为匹配,因为

① 《民主政府进步的条件》(耶鲁大学出版社,1910 年),第 262 页及往后。

公共权力私有化的本质是封建的。与中世纪的前辈相似,地方老板与地方主义相连,而地方主义意味着一种特殊的分权,在这一分权中,中央的权力是莫须有的。与他的先驱们一样,他垄断着地方法律的执行,并在履行这一功能的时候拥有广泛的自由裁量权。他的追随者通过个人效忠依附于他。他因同样的中央权力崩塌而蓬勃发展,正如封建制度的繁荣一样。他与敲诈者、流氓、施暴者保持着有趣的关系,以此类推,这也有时让他能够使用暴力直接行动。如同中世纪的贵族一样,他不对任何人负责。他向各种各样的人征收贡品,并向他的受害人们出售“保护”。他可能与其他老板建立联盟以推翻中央政党或使后者臣服,也可能与中央当局签订“条约”。更确切地说,他是作为最高权力者与中央当局进行谈判的。与他的封建前辈一样,他深知扭曲的公共政策管理可以产生收益。

186 无疑,在政党集权中也内含着一些问题和隐患,因为没有什么可能的政治组织是万无一失的。例如,集权可能过火,纪律可能过分严格。但是考虑到今天美国政党的混乱状况,担心我们尚未实现的政党的过分集中存在着缺点则为时尚早。目前更为重要的是,改善政党体制中的中央—地方关系的可选方案必须好好确定。用地方自治来定义政党分权,正如通常所做的那样,给这种政党组织穿上了扭曲事实的、假慈悲的外衣。在美丽的谎言背后,是美国公共生活最丑陋的一幕,是所有诈骗者的创始人和赞助人——地方政党老板。政党集权最大的有利条件就是,一个强有力的全国性政党组织是地方老板们的天敌。

第八章　压力集团

187

政党，正如我们已经说过的，是一个基于赢得选举以直接控制政府人员目的而成立的组织。在占有这些主要职位之后，政党获得了政府的一般控制权。于是政党的最终目标自然而然是获得统治权。而这种突破的要点或方法则是提名候选人，并在竞选运动中支持他们。政党的手段和目标是不可分的。另一方面，压力集团则是这样的组织——他们致力于某些公共政策的采纳和执行，而不必提名重要职位的候选人、不必在竞选运动中进行战斗、也不必试图赢得对政府的完全控制。

政党和压力集团方法不同，而这些方法的使用又决定着这些政治组织的目标。通过提名竞选候选人来控制政府的方法本质上包含了对政府的彻底控制，尽管这种方法也许并不能完全成功。如果一个政党赢得了选举，它就赢得了对政府政策和活动的一般控制。政党代表着最高权力；另一方面，压力集团并不是组织起来以全面接管政府；他们寻求实现其特殊的、相对有限的目标，寻求在他们选定的方面影响政策，而并不意图赢得统治权。相比政党承担的责任，压力集团的功能受到严格的限制。一些压力集团也许满足于单一的结果——通过一项法案、挫败一次增税、撤销一项特别行政法令、建设一座专用桥梁，或者对一特殊商品采

188

用特定的关税率，但是有些压力集团所支持的政策比其他压力集团推广的政策被更为广泛地接受。如果政党是一个依靠主人的委任统治而占有船只的企业，那么利益集团只是借船走私的偷渡者。

压力战略

在进行关于政党致力竞选而压力集团回避竞选这一事实含义的讨论之前，有必要进一步研究压力政治的手段。不赢得选举如何有可能影响公共政策？压力政治的手段，如同其他政治手段一样，如果要被广泛接受必须适应一个基本的要求——它必须**易于操作**。

一些有组织的少数或团体，在无法赢得选举或无意于为之付出努力的情况下，如何能够促使政府接受他们主张的政策呢？显然，压力集团也许可以通过创造出**一种普遍的意见**有利于其主张的行动。这无疑是一种合法的影响政府的手段。但另一方面，这并不容易做到。在美国这样大的国家，在此起彼伏、互相冲突的各种主张中，创造出一种普遍有利的主张是一项超越多数压力集团能力之上的十分艰难的工作。如果这些集团被限制在一般的宣传之中，那么无疑这些能够开展工作的压力集团的数量将被彻底限制。压力政治一般表现为更加经济的计划；如果影响政府的捷径没有被发明出来的话，那么根本就不会有压力政治这样的东西。国会的说客们很久之前就发现，完全不顾多数主权而达成目标完全是可能实现的。

189

一个设计广泛的宣传计划，旨在普遍改变公众对一个有少数组织的看法，显然是可以想象的、最正当的民主程序之一。在特定条件下（假定论战的主题很大、该集团的资源充足，而且对手很有实力），一个组织起来的少数有可能煽动一场巨大的论战并使问题横亘在作为最终裁决者的公众面前。如果公众被说服，那么组织起来的少数就可以通过这一固定的渠道表达自身的意愿。事实上，这种规模巨大的、难以计数的争论

无时不在。这就是与其他压力手段相区别的宣传手段。宣传和压力策略也许可以通过强有力的有组织的利益和少数相结合,但是二者不能混淆。

压力策略的显著标志不仅仅**是其并不企图赢得选举**,而且此外**它并不设法说服多数**。压力集团不是一个正在成为多数的少数。如果是这样的话,那么在压力策略和宣传手段上就没有区别了,那么就不存在什么压力政治的特殊问题了。压力政治是一种使多数短路的手段。它是一种组织通过有效的努力和金钱,甚至是大量有效的公共关注来影响政府的极端案例。这是最廉价的政治手段。因此压力政治完全符合政治手段必须简易的要求。 190

民众控制手段的缺乏

压力集团能够花费最小的代价,通过利用民主政府在重大战略方面的某些不足而获得有利的结果,这些不足存在于民众控制政府的主要手段中。依靠选举、政党、民意实现多数对政府控制的手段并非绝对有效;这些控制是强大的、甚至是不可抵挡的,但并不精致。如果传统的政府控制手段是完美的,那么显然就不会有那些仅仅是组织起来的少数——无力也无意成为多数的利益集团——控制下的政府的存在。如同在理论上或文章中论及大选一样,谈起多数控制的政府或民意控制的政府或政党政府是非常容易的,但是事实上,在上万个公共政策或政府行为中,哪一个符合民意、符合多数意愿、符合大党政策,或符合大选的结果?这些时常没有最后的定论。这些充斥着疑问或困惑的领域,正是压力集团运转的场所。在民主政府的机体中,压力集团无疑是多数主权行使的权力损耗中的一种寄生虫。

对民众政府主要手段的研究表明,政府控制的空隙是多么巨大。选举不能每天都举行。例如,在选举的间隙,议员不仅仅要被迫考虑其选

区的授权，更要考虑**下一届**选举。整个宪法系统迫使议员把前途压在赌徒对政治趋势的预测上。只有那些定期会经历选举危险的人才会懂得在某些特定议题上猜测民意趋势是多么困难。此外，现代美国选举是一项混杂的综合事务，在这些事务以外，获选的人民代表必须从最大范围的不确定意见中提炼出一些意义。选民是基于一般平均问题做出决定的，而这并不能被简单解释为一种由于其代表的指示所作出的可以理解的行为规则。一场选举就是对人民意愿的复杂启示。

191 如果一场选举的授权是含糊不清的，那么政府由民意控制的想法就更模糊了。由于民意调查需要解读，因此即使是一个超级民意调查，都可能产生和它试图解决的问题一样多的困惑。所要测量的东西过于复杂也过于灵活以至于很难确定。此外，在需要多数议员通过的事务方面，压根就不存在民意——有的仅仅是关于民意的暗示和推论。多数主张（在必须由政府日常工作决定的具体事务方面）几乎与所有其他的公共行为——公共善、最多数人的最大幸福和公正——的一般规则一样模糊不清。

压力集团之上政党的天然优势

尽管选举、民意和多数意愿过于模糊不定而不能在许多特定领域提192 供一个有效的政府引导，但是这样的环境并不对政党造成致命的伤害。作为一个执行广泛统治权的政治管理者，政党必须自担风险去解释含糊的选举授权和模糊而不可估量的民意趋势，并将有效地强迫政府执行其决定。这是政党可以作为之事，这也是美国大党通常**不**作为之事。如果政党有效行使权力，**他们将排斥压力集团**。但美国政党在控制权大量流失过程中，间歇的、断续的统治现实提供给压力战略廉价而易于使用的机会。美国政治中的压力集团在角色上与美国大党的处境是直接而密切相关的。在实践中，美国政党主要对政治恩赐感兴趣，而不是动员起

来去排除压力集团促进特殊利益所产生的影响。作为多数统治权的监护人,政党从未彻底成功过。

一个巨大的压力政治系统能够繁荣发展的最基本的必要条件,就是一个政党不能使用其大权的政党体制。政党纪律的松懈、全国性政党领导的软弱、拥有任命权的地方老板的偏见,以及他们对公共事务之中的政治问题的冷漠,都为那些无意也无力动员多数的有组织的少数开启了能够施加政治影响的渠道。

更具体地说,在国会作出决定之前,国会的成员并没有被要求在那些有争议的问题上坚持本党的阵线。一些天真的人曾经推断,国会议员一旦摆脱政党纪律,就可以坐在政治真空之中,完全从哲学和道德层面出发去作决定。然而在现实生活中,议员必须经常渴望强大的政党纪律保障,因为一旦其逃离政党的权力之外,就只能成为有组织的特殊利益的牺牲品。把党派之争的祸害与那些居住在奥林匹亚冰冷山中没有热情和贪欲的国会议员的理想状态相比较是不明智的。这并不是备选项。真正的选择是在一个强大的政党体制和一个议员们受少数压力集团支配的政治体制之间。这里的假设就是,政党政府优于由不负责任的少数组织或特殊利益组成的政府。政党的优势在于他们必须广泛地思考政府问题、屈服于选举,并对公众负责。按照每一条民主原则,政党作为多数的动员者,其公共主张要比那些仅仅动员少数的压力集团的主张更加有效、更加优越。所谓由少数集团组成的政府,从未成功地和多数打过交道、也从未在选举中经受过公众的判断,是不民主的也是危险的。

193

如果一个赢得选举的大党却不能统治,那么公众就受到了挫败和欺骗。无疑,所有的少数和所有的利益集团都有权组织并煽动以说服多数。这是合法的,但是压力政治的手段却是有组织的少数也许可以在不说服公众的情况下控制公共政策。事实上,这里所说的压力政治过度生长,以及前一章节中描述的老板主义,源自同样的情况,即中央政党领导的软弱。

在充分的全国领导之下,政党拥有压力集团无可比拟的强大地位。这一观点的证明可以从政党发起竞选运动并获得多数支持这一事实中发现;它们通过可以想象的最合法的民主授权,被多数委任以执政大权。即使是最大最强的压力集团也不会大胆到把自己置于这样的检验之下。

退伍军人奖金草案的个案

194 这一问题可以根据近年来美国众议院和美国总统关于退伍军人奖金草案的行为上加以说明。在 1922、1924、1931 和 1935 年,众议院不顾总统的立法否决权,先后以 258 对 54 票、313 对 78 票、328 对 79 票和 318 对 90 票推翻了总统对草案的否决。也就是说,自 1920 年以来,每一位总统都否决了奖金法案,而在每一次议会表决中,众议院又推翻了总统的否决。伴随着这一记录,问题产生了,为什么看起来总统可以不顾退伍军人组织的压力而否决这一草案?为什么众议员能够发现在政治上反对该项立法是不明智的,而全然不顾白宫与国会大厦仅一步之遥?这一问题的答案必然能显示美国政治的本质。

没有证据说明那些否决奖金草案的总统因此在政治上遭殃。为什么?总统也许能够从否决草案中获得政治利益,即作为否决的结果,他可以赢得的选票比因为否决而失去的选票要多。在这种情况下,相对少数的退伍军人在损害整个社会的情况下打劫了美国国库。事实上,少数**被组织**成了压力集团,而多数仅仅为政党所组织起来。不过,对一个全国性政党领袖来说,他应该可能在一些情况下保持其权威,这些情况允许他集结起压倒性的公众多数以反抗少数的掠夺。这事关全国政治领袖,但显而易见的是,并没有足够充分的理由认为这一任务过于困难而无法完成。

195 总统能够轻视退伍军人组织还有其他的理由。退伍军人没有勇气在选举运动中挑战任何总统。没有大党候选人曾经试图发动关于总统

对该奖金草案否决的讨论,也没有一个退伍军人组织曾试图推举自己的总统候选人。结果,愤怒的老兵们在选举中无处可去。他们必须在两位候选人中进行选择,一位已经否决他们的草案,另一位则拒绝承诺签署该草案。如果奖金草案被作为一个争论事项在总统选举中提出,那么对这场争论的结果还能有什么合理的怀疑吗？梅塞施·戴维斯(Messrs. Davis)、罗斯福(Roosevelt)、兰德勒(Landon)和威尔基(Willkie)曾有机会在大选中讨论此草案,但是他们没有这样做。难道对美国退伍军人协会试图推选其候选人的结果还有什么合理的怀疑吗？显然,甚至是美国政治所熟知的那些最有力的、最具攻击性的压力团体,当要在选举中动员多数时也无法和主要政党相提并论。换句话说,政党拥有击败压力集团的资源。政党能够在选举中获得普遍的委托,与压力集团所能集结起来的任何东西相比,政党都更加具有无可比拟的权威。此外,如果**两党**都拒绝讨论压力集团提出的要求,正如他们所能做的那样,那么压力集团就会被拒之门外。压力集团无法让两党对抗,除非政党让它们这样做。 196

解释政党纪律的缺失

如果一个政党能够如此轻易地击垮压力集团,为什么国会党员又如此轻易地屈从于压力集团呢？这是问题的要点。国会党团如同墨西哥军队;所有人只关心自己。当敌人出现时,他按照对自己最好的办法行事——他也许战斗、也许逃跑、也许谈判。一个人只要有一个敲打着洗碗盆的男孩协助就足以击败这样的军队。议员屈从于这种少数组织的压力,不是因为压力集团的强大,而是因为议员根本就没有战斗的理由;政党既没有纪律约束他们,也不支持他们。一方面,议员被他自己的政党所抛弃;政党却对他毫无要求,不处罚他擅离职守,但也不会为他而战。另一方面,压力集团虚张声势就好像有一大群起义的民众一样,它

试图用失败来警告、威胁议员。由于议员并不被政党所惩罚或保护,此外他又拿不准压力集团击败他再次当选的力量到底有多大,他于是决定稳扎稳打。这样的考虑完全颠覆了民主政府的正常规则。议员们屈从于组织起来的少数,因为通过政党行事的多数完全不能保护他。所有关于多数与少数之间恰当的关系的普通概念全部被推翻了。特殊利益集团能够从那些发现屈服比战斗更加容易和实惠的议员那里得到让步,政党同时也向他们本应蔑视的对手低头了。

197 在前文描述的情形中,可以得出一些高度误导人的结论。例如,一些观点认为,美国人民如此分裂,因而不可能组织起凝聚力很强的政党,即特殊利益使政党分裂。但是美国压力集团的政治经验并不支持这样的推论。确实,美国境内有大量的、多样的利益存在,并且现代社会是复杂的,但是其他社会也同样存在这样的情况。政治的原料,即大量的、多重的利益并不是什么新事物,也并不能说明社会被不可逾越的障碍所分割。处理这样的情形、在不同的利益中寻求共识是政党的本分。检验政治体制特征的标准不是看社会中的利益多样性,因为所有社会均由众多利益组成,而是看这种政治体制是如何处理这些原料的。在众多的冲突中发展政策是政治家(statesmen)的使命。

无论如何,每个名副其实的政府都在制定政策过程中控制了利益。困难并不在于政党被利益集团所覆盖,而是在于一个能够处理这些情况的胜任的全国性政党领导的政治局势尚未被建立起来。由于这种领导权的缺乏,政党不能利用其天然优势。于是他们就被压力集团所折磨,如同一条胆小的鲸鱼被一群小鱼追逐一样。在美国,胜任的全国政党领导在这方面的潜力尚未得到很好的开发,但是讨论用其他的手段控制压力集团的掠夺也是白费时间。一个良好集权的政党体制对压力集团无所畏惧。另一方面,除一个强大的政党体制以外,没有什么民主的途径能够保护公众抵抗压力集团的分裂战略。

组织压力集团之轻易

政党被定义为一种在选举过程中的成长,它遵循着这样的事实,压力集团与政党截然不同。政党,由于它们必须获得多数,因此必须迎合普遍利益并促成不同利益的融合与妥协,既有特殊利益也有普通利益。压力集团则免除了这样的要求。它们开发或促进特殊利益,并使自身与这些特殊利益的身份认同达到极致。这一事实的首要后果就是为组织各种大量的压力集团寻找借口成为可能。与组建一个大党的努力和困难相比,组织一个压力集团所需要的努力是微乎其微的。这并不仅仅是由于压力集团很小而政党很大的事实,因为一些压力集团也拥有大量的成员;这主要是由于**政党是互相排斥的,而压力集团则不然**。也就是说,忠于一个以上的政党是不可能的,因为所有的政党处于彼此竞争之中。另一方面,可以发现有无数个野心勃勃的压力集团并不处于冲突之中。一个简单的事实是,一个美国成人教育协会的成员并不意味着要把自己排除在美国反酒馆联盟或全国消费者协会之外。任何存在倾向的人都无疑会发现他可以参与上千个少数组织而毫无违和感。在压力集团的本质中,没有什么倾向于限制其数量,而政党却受限于两党制。由于压力集团无须经营选举与投票,那么它们就摆脱了选举体制强加于政党的所有限制。盘算人数和政治、多数、地区代表,以及选择的简化等问题,都与压力集团无关。 198

同样,压力集团也免受了许多小党所遭受的危险。由于他们不提名候选人,也不受困于那种掐死较小党的单一席位选区制。压力集团对其成员的要求也许要比政党更强,虽然这种有名无实的组织的数量实际上也许很庞大。这是可能的,因为压力集团设想所有成员都有着**特殊**(即强烈的)利益。因此,压力集团成员不同于党员。最后,不同于政党,**压力集团不必在选举中经受关于其力量强制的、定期的公共测试**。关于其 199

成员的规模、热衷程度和全体一致性的要求,并不需要受到选举中客观公共的程序证明。这些无须证明的事实是压力集团产生影响的主要来源之一。压力集团,正如所有其他政治组织一样,是那种必须而且能够施加压力的组织。结果,它们不着手通过赢得选举来控制政府的简单事实,对它们产生了决定性的影响。

夸张手法

200 前面的讨论揭示了问题的答案,压力集团如何在不赢得选举的情况下影响公共政策? 首先,它们是利用了政党的软弱;其次,它们能够通过充分利用自身的软弱来施加大量的影响。由于它们是过于虚弱而不能竞选,于是它们就利用这个机会声称自己拥有巨大的、无法核实的影响、成员规模、成员决心和一致性。这就是夸张的手法。这种政治手法早已有之,并被表达为这样的格言:**永远不要承认只有你在说话**。政党也长期使用同样的手法但却伴随着一项极其重要的变量,即政党受制于定期的力量测试。

在每次选举中,都要公开验证政党的主张是否得到美国民众的支持。但压力集团小心地回避了这一检验。一些生动的事例说明,当压力集团轻率地使自己陷入力量的选举考验时,压力组织就会缩小。在1936年选举之前,库格林神父(Father Coughlin)通过紧张的宣传战,已经成功地建立起其影响和权威,这种影响和权威是如此真实和可怕,以至那些政治老手都感到忧虑。社会正义联盟号称能够控制上百万张选票,他们任意鼓吹并得到了人民的信任。不幸的是,为了他自己的政治前途,库格林神父被说服将一位候选人推入政治战场——结果是灾难性的。雷姆克先生(Lemke)输得一塌糊涂,以至于整个运动的影响被完全摧毁。因此,成功的压力政治的首要规则就是鼓噪不已似乎拥有百万之众,但永远不允许对他们的主张进行调查。夸大其词是压力政治的生命,这种

夸张越是真实,就越能让胆小的议员烦恼忧虑,而这就足够了。议员们对所有选举人不安的征兆都非常敏感,而且对所有敌对的示威都非常恐惧,因为政党在保护他们方面毫无作为。

正是在这一点上,压力集团与政党之间的关系决定了双方的本质。201 一个强大领导的、能够以纪律约束成员并能在有争议的问题上维持统一阵线的政党,可以藐视压力集团的游击战术。而这一主张的所有假设是,压力集团能够拉到的选票数可能是非常少的;即压力集团不过是在虚张声势而已。因而断定,如果政党能够迫使其议员反抗压力,那么他们绝对会赢。压力集团很少组织起来去拉选票;也很少能够在选举人中积极开展竞选运动。在大多数情况下,一点勇气和决心就足以击溃任何压力集团。迫使压力集团参与竞选以显示其到底能够获得多少选票,也就是迫使它们去广泛地说服公众,并将它们赶下有利的位置。也就是说,一个懒惰的、领导乏力的政党可以让压力集团无须摊牌就能赢得胜利、无须被迫在广泛选民中进行昂贵的竞选运动就能廉价地赢得胜利。

如果我们生产出另一种政治体制的话,压力政治的战略实施起来将会非常困难。一个强大的政党可以做的远远不止仅仅迫使其党员在国会中对抗压力。它可以采用积极措施支持火线上的国会议员,还能打击压力策略。强大的政党可以通过根据意在迎合大部分选民的理由来界定公共议题,这种攻势如此强大根本不需要害怕有组织的少数派的突袭。如果特殊利益集团的要求变得难以忍受,政党可以通过把问题诉诸公众而进行反击,而这些几乎总是对政党自身有利。一些自私的少数派和特殊利益的敌意对任何政党来说通常都是财富。挑选一个压力集团进行打击就是为了歼灭它。

压力政治的第二种技术是政治组织不可避免的结果之一。一个组 202 织良好、人员齐备的压力集团能够获得普通人不易获得的众多信息。它能够在华盛顿维持一个办公室的运作,并雇佣和国会、行政部门和政府机关有关系的代理人。它能够把握敌对利益的动向,这些动向通常对民

众隐瞒。基于这样搜集来的信息,有组织的特殊利益集团能够召集它的支持者们,在最佳时机、最佳地点施加压力。因此良好的情报服务是有效的压力战术的基础。①

美国压力集团的一个重要特征就是尚未发展出清晰的公共责任哲学。除了对那些成功地惹恼了公众的组织表现出来的周期性的愤怒,以及一些并在规则制定方面不认真的、徒劳的努力,压力集团已被允许在几乎完全的、不负责任的自由状态下,毫无限制和引导地进行交易。关于到底应该对压力集团做些什么,还不能说有什么一致的意见。任何试图管制压力集团或抑制其有害行为的企图都无疑是困难的,因为这种政治形式是建立在美国公民自由权戒律之最大的权利之上的:自由结社权、请愿权、言论自由与鼓动权,等等。通过压制这些伟大的自由权来管制压力政治无异于杀鸡取卵。在美国政治中几乎完全缺乏试图界定压力集团应有作用的后果,加之缺乏对压力集团声称代表其选取的主张的系统性考察,促进了权力的滥用,并产生了这样的情形:政府不可能在公共政策的引导与教化方面利用利益集团。事实上,这些集团行使着宝贵的权利,他们可能是有用的而且可能甚至是必需的,但同时也是有害的,这些事实对于政治学者来说形成了一种挑战,促使他们重新思考这一主题。

发表意见的权利

203 在试图明确压力集团在美国政治中的准确地位时,必须在**压力**和发表意见的权利之间作出明确的区别。发表意见的权利与一连串高度重视的对独裁政府的限制密切相关,并与主权在民的理念紧密相连。在民

① 见第4章《局内人与局外人》(Insiders and Outsiders),见谢茨施耐德,引前书(第2章第2节)。

主政府未来的发展中，这种权利未必不可能得到极大的扩展。如今，这一权利仅在司法程序和特定的行政程序中明确确立，因为正当法律程序有明确的要求。然而很有可能在将来，政府将发展一些程序，在日益增长的各种情况中开展活动之前，给自身一个听取利益集团陈述的机会。在这一点上，特殊利益少数派的自愿组织会做出很大的贡献。然而，在一方面给予少数发表观点、提供信息、提出抗议的权利与另一方面“压力”战略之间存在巨大差异。

也许我们永远不可能把听取意见和施加压力完全地分离开来，尽管长期以来为了实现这一目标我们在司法过程中做了很多努力。然而，非常重要的是政府，即行政官员和国会议员，他们不应该被压力集团所胁迫，而更应该意识到公众对政党强有力的支持。一个致力于在政府中保护公共利益的胜任的全国性政党领导，会提供这样的条件——在这些条件下，国家与政府之间有组织的政治联系的扩张将被安全地实现。我们不应该断定，那些得到全国性政党充分支持的、并因此不易为压力集团胁迫的议员会少于那些正占据国会大厅的胆小鬼。少数有发表意见的权利；他们没有统治的权利。统治权必须由多数通过政党予以保留。把有组织的少数的正当的、有用的建议权和这些少数不合理的权利要求区别开来，这不是一种政治压制。 204

一旦政党相较于有组织的特殊利益集团的至上地位得以确立，那么也就有可能要求请愿人表明身份，并为他们代表的身份提供恰当的证明。而如今，国会委员会允许特殊利益的代表无须出示其证件就可以出现在他们面前的这一事实，是国会在面对压力集团时胆怯的标志。坚持国会有权准确地知晓出现在其委员会面前的对象，并且坚持国会有权审查压力集团代表的主张，对遏制这些集团战术的滥用大有帮助。彭德尔 205 顿·荷林(Pendleton Herring)已经充分地证明，执行机关能够抵制不适

当的压力,如果国会能够这样做的话。[1] 在任何一个方面来看,压力的管理都是政党的问题。

① 见荷林(Herring)《总统领导》(Farrar 和 Rinehart 出版社,1940 年)(第 2 章第 8 节)。

第九章　结论

美国政治的未来可能在很大程度上取决于美国主要政治组织之间的三角战:即总统党、地方政党老板,以及压力集团。这种竞争的集中逐渐聚焦于三种不同的、以期获得政府承认的利益斗争。于是,总统政治成为国家大量公共利益的主要集结点,就是在这一点上,关于公共政策的议题被发现并开发出来。这就是现代总统的意义和其重要性的成因。只要总统继续作为这种政治的焦点,其职位的影响就会扩大。围绕美国政治组织的其他集结点而丛生的利益是美国政治完全不同的特点。在从各个层次的政府上榨取油水的过程中,地方政党机器围绕着一群职业政客的私人利益建立起来。这些政客毫不关心公共政策,也没有欲望或能力通过公共事务的讨论去创造公共议题或影响政府进程。最终,特殊利益从压力集团中发现了它们特有的政治组织形式。这些集团又同样严重地阻碍关于公共事务的讨论。通常,这样组织起来的利益是如此特殊而狭隘,以至任何对其目标的公开讨论都可能产生灾难性后果;许多压力团体的目标会遭到和公众知识与理解力成正比的抵制。政治中组织的重要性体现在,美国三种主要的政治组织不仅仅在规模和手段上各不相同,还有着不同的政治方向。

207 这些就是在国会中参与霸权消灭战的各种力量,是美国政治中的无人区。说它是消灭战是因为它是真实的,而非演习。

即使美国政府工作的动态环境不及20世纪40年代,各方力量这种处于永久冲突状态下又没有胜负的静态平衡也不易维持。我们现在所处的持续的危机很有可能会加快得出结论。无论其结果是什么,它都将决定美国政府的特征。很有可能会出现一个由全国性政党领导的能适应国家需要的政党政府,但是由那些如今组织起来的、旨在抵制建立政党政府的地方和特殊利益之手带来的崩溃也不是没有可能。

这里的假设即,政党政府(政党集中)是组织美国民主问题中最现实、最可行的解决方案。这一观点可能在如下方面得到辩护:政党的成208 就非常大,尽管事实上它们被迫在与之不相容的宪法体制中运转,并且从未能建立真正完整意义上的政党政府。作为多数的动员者,政党对人民忠诚的要求高于任何其他形式的政治组织。政党大大扩大了公共事务参与的范围,并赋予选举前人难以想象的意义和重要性。作为民主的创造者,政党应该能够让民主发挥作用。美国人民非常乐于接受那些在改进民主制度方面最具想象力的变化和创新。那么为什么不尝试建立政党政府呢?政党的潜能是巨大的。此外,政党政府代表着良好的民主主义,因为政党是适应多数动员的、特殊的政治组织形式。难道还有什么别的组织多数的方法吗?如果民主真的意味着什么,那么它就意味着多数有权组织起来接管政府。政党政府是强大的,因为在它的背后,有着多数伟大的道德权威和信仰多数统治的强大传统的力量。

另一方面,政党的对手并没有能力统治国家。由压力集团统治的政府是不可能的。为了保护伟大的国家利益,计划、整合,以及全面管理公共事务的功能,只有一个受到良好动员起来的多数支持的、强大的全国性政党领导才能掌控。虽然我们原先并不知道压力集团缺少承担这一重大任务必要的广阔视野和道德支持,我们却被迫得出这样的结论,即他们不能治理国家,因为人们将不得不决定在利益组织中哪些人该获得

统治权,哪些人又该被排除在权力之外。压力集团也许可以摧毁政党政府,但是它们不能创造出一个政党政府的替代品。

地方老板也同样不能统治国家;事实上,他们也无意统治全国。作为渴望从政府中榨取营养的寄生虫,他们根本没有意识到现实中需要为了保护伟大的国家利益而计划、整合、全面管理公共事务。政府中地方老板的利益是高度分裂的。 209

美国人民发现他们自己最新的处境是,他们不仅仅需要一个作为国内所有特殊利益和地方利益的拳击袋的政府。针对这种情况,政党政府相较于其他政治组织形式的政府的优越性是巨大的。政党政府是那种容易引起独裁念头的无能政府的最好解药,这要区别于总是以挫败告终的纯粹的政党争论。政党政府是调和权威和自由之间问题的民主而自由的解决方案,因为政党能够在无损自由的情况下执政;它们能够管理利益组织而无须变得具有压迫性。当政党是强大的,也就无须摧毁自由结社的权利;在自由的政治体制下,自由组织的多数相较于自由组织的少数的天然优势,足以让在自由政治的体制下建立政府成为可能。

我们也没有理由为政党政府与宪法体制融合的可能性而过度悲观。在政党政府的发展道路上,最大的困难不是合法性的问题,而是合理性的问题。下面的假设并非不合理:大量的公众理解了这类事务,从而发现了通过宪法促进政党政府的渠道。事实上,政党政府有助于解决最重大的宪法问题。鉴于政党集权是地方自治再生的一个根本条件,那么可以猜想,政党集权可以简化宪法集权其他的问题,或可以成为某种宪法集权的替代品。 210

与此同时,一个能胜任全国性政党的生长,是解决由总统权力创造出来的问题最可行的方法。只要政党在国会中的情况依旧,国会就不能在公共事务的发现和开发方面与总统竞争;只有当全国性政党足够强大且足以控制国会时,这个主体才能有效地发现和开发公共事务,而总统作为国家利益唯一整合点的功能才会停止。事实上,在强大的政党领导

体制下,走向总统独裁的趋势可以被化解,因为相比起建立在分权上的法定责任体制,政治责任更加灵活、更加广泛、更加强大。

主要参考文献

1. Dean, Louis H., *Ballot Behavior, A Study of Presidential Elections* (Washington: American Council on Public Affairs, 1940).

一部由能干的统计学家撰写的对于总统选举的说明性研究。

2. Ford, Henry Jones, *The Rise and Growth of American Politics* (New York: The Macmillan Company, 1898).

一部著名的对于美国政治的研究著作,也是最早强调美国政党重要性的著作之一。

3. Gosnell, H. F., *Boss Platt and His New York Machine* (Chicago: University of Chicago Press, 1937).

最彻底的研究特殊机器的著作之一。

Machine Politics: Chicago Model (Chicago: University of Chicago Press, 1937).

一个对于城市政治的特定视角的彻底的分析。

4. Hasbrouck, P. D., *Party Government in the House of Representatives* (New York: The Macmillan Company, 1927).

一部对政府内部政党体制运行的权威描述性著作。

5. Herring, Pendleton, *The Politics of Democracy* (New York: W. W. Norton & Company, 1940).

一部令人兴奋的关于美国政治的研究,通常对现有著述持反对意见。

6. Herring, Pendleton, *Presidential Leadership* (New York: Farrar & Rnehart, Inc., 1940).

一部类似哈斯布罗克(Hasbrouck)著作的著作。

Public Administration and the Public Interest (New York: McGraw - Hill Book Company, 1936).

对政府行政方面压力政治的最好的研究。

7. Holcombe, A. N., *The Middle Class in American Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1940).

一种对于支持美国适度政策因素和影响的说明。

The New Party Politics (New York: W. W. Norton &Company, 1933).

描述了区域政治到阶级政治的转换。

Political Parties of Today (New York: Harper & Brothers, 1924).

对美国政治中地区主义研究最重要的著作之一。

8. McKean, D. D., *The Boss: The Hague Machine in Action* (Boston: Houghton Mifflin University, 1940).

对这个国家声名狼藉的政治机器的有教育意义的研究。

9. Merriam, C. E., and H. F. Gosnell, *The American Party System* (3d ed.; New York: The Macmillan Company, 1940).

一部富有思想的、对于美国政党的普遍说明。

10. Odegard, P. H., *Pressure Politics, The Story of the Anti - Saloon League* (New York: Columbia University Press, 1928).

一部有用的、对美国历史上最有权势的压力集团之一的研究。

11. Odegard, P. H., and E. A. Helms, *American Politics* (New York:

Harper & Brothers, 1938).

对这一主题的一般性论述。

12. Ostrogorski, M., *Democracy and the Organization of Political Parties*, 2 *vols*. (New York: The Macmillan Company, 1908).

关于政党的最早的、最好的论述之一,研究了英国和美国的政党体制。

13. Overacker, Louise, *Money in Elections* (New York: The Macmillan Company, 1932).

对这一主题的权威论述。

14. Peel, Roy V., *The Political Clubs of New York City* (New York:: G. P. Putnam's Sons, 1935).

基于第一手观察的关于纽约城市政治的最有用的研究。

15. Porter, Kirk H., National Party Platforms (New York: The Macmillan Company, 1924).

一次必不可少的编辑工作。

16. Robinson, E. E., *The Presidential Vote, 1896 – 1932* (Palo Alto: Stanford University Press, 1934).

必不可少的著作。

17. Sait, E. M., *American Parties and Elections* (rev. ed.; New York: D. Appleton – Century Company, 1939).

一般的学术论述,分析准确而富有思想,适于参考资料。

18. Salter, J. T., *Boss Rule: Portraits in City Politics* (New York: The Macmillan Company, 1935).

费城政客。

19. Turner, F. J., *The Significance of Sections of Sectionalism in American History* (New York: Henry Holt and Company, 1937).

一位著名的历史学家关于美国地方主义的说明。

20. Zeller, Belle, *Pressure Politics in New York* (New York: Prentice-Hall, Inc., 1937).

一次对于州立法机关中活跃的压力集团的有教育意义的分析。

21. Zink, Harold, *City Bosses in the United States* (Durham, N. C.: Duke University, 1930).

对于一些最有名的美国老板的简要描述。